申訴專員公署
Office of The Ombudsman



主動調查行動報告
Direct Investigation Operation Report

規劃署和地政總署對土地違例發展的執管
Enforcement by Planning Department and Lands Department against Unauthorised Land Developments

報告完成日期：2024年 10月 21日
Completion Date: 21 October 2024

報告公布日期：2024年 10月 24日
Announcement Date: 24 October 2024

目錄

報告摘要

章節	*段落*
1 *引言*	
背景	***1.1 – 1.3***
調查過程	***1.4 – 1.5***
2 *規劃署的權責和執管工作*	
規劃署的權責	***2.1 – 2.2***
規劃署的執管工作	***2.3 – 2.22***
規劃署面對的工作挑戰	***2.23 – 2.26***
公署人員隨同規劃署人員的實地視察	***2.27 – 2.28***
公眾意見	***2.29***
3 *地政總署的權責和執管工作*	
地政總署的權責	***3.1***
地政總署的執管工作	***3.2 – 3.12***
4 *跨部門協作及聯合行動*	
概況	***4.1 – 4.2***
跨部門協作及聯合行動	***4.3 – 4.5***
規劃署及地政總署加強協作的新措施	***4.6 – 4.8***
5 *評論和建議*	
公署的評論	***5.1 – 5.28***
公署的建議	***5.29***
鳴謝	***5.30***

附錄：個案研究

規劃署和地政總署對土地違例發展的執管
主動調查行動報告摘要

引言

土地是珍貴的社會資源，政府須審慎規劃土地運用以配合社會發展，亦須着力打擊違例發展以保護自然生態。現時，規劃署可依據《城市規劃條例》(「《城規條例》」)，對發展審批地區內的新界鄉郊地方的違例發展採取執管行動。當個案涉及非法佔用政府土地或違反土地契約條款的私人土地時，地政總署亦有責任執管。

2. 多年來，《城規條例》未有賦權規劃署在先前未納入發展審批地區的鄉郊地區執法。經修訂的《城規條例》於 2023 年 9 月 1 日生效，發展局局長可將新界鄉郊地區正面臨發展壓力及環境破壞風險的具生態價值地區劃為「受規管地區」，令規劃署可就區內違例發展進行執管，以堵塞漏洞。

3. 當局固然有責任從嚴應對土地違例發展，但契約管制以至執法只屬事後補救，要有效防止違規行為，宣傳教育屬不可或缺。規劃署近年透過不同措施讓私人土地擁有人知悉其責任及該署會嚴加執管，同時加強公眾對該署執管工作的認識和支持。

4. 公署在是次主動調查行動審視了規劃署和地政總署對土地違例發展的執管，包括兩署的權責和分工、對相關投訴和違規個案的處理，以及跨部門協作。

5. 整體而言，公署認為規劃署及地政總署已按其職能及法例賦予的權力跟進違例發展個案，但在執管流程和力度上仍有進步空間。公署欣悉，規劃署及地政總署對公署在主動調查行動期間，就跨部門協作方面的觀察和意見作出積極回應。公署對兩署的有關工作的具體評論，分陳如下：

公署調查所得及評論

有關規劃署的執管工作

6. 現時，規劃署主要由其轄下的執行管制組，透過跟進投訴及進行主動巡查，揭發違例發展個案。若執行管制組經調查後確認有違例發展，規劃署會按照實際情況，並經由其地區執行管制會議[1]議決後，依據《城規條例》向相關土地業主、佔用人或場地負責人發出三類法定通知書(包括「強制執行通知書」、「停止發展通知書」及「恢復原狀通知書」)，要求糾正違例事項，並在土地註冊處註冊。

7. 在 2018 至 2023 年期間，規劃署發現的違例發展個案共 2,549 宗，有下跌趨勢，由 2018 年的 522 宗跌至 2023 年的 367 宗，跌幅接近三成。規劃署按年經主動巡查發現的違規個案比率平均超過六成(約 67%)，大幅高於調查投訴確認的個案比率(約 15%)，顯示該署對發展審批地區的大範圍巡查，以至個別地點的針對性巡查，均能發揮監察效能。同時，該署發出的法定通知書大部分均獲得遵辦，遵辦比率按年介乎 69%至 88%，反映現時的執管對大部分違規者而言具有阻嚇力。

8. 對於餘下未有遵從法定通知書的個案，規劃署會在評估個案後，考慮向違規者提出檢控。在法定通知書逾期未獲遵辦的個案中，只有極少部分未有檢控，2018 至 2022 年的平均比率只有 1.2%。由 2018 年至 2023 年，該署提出檢控的違例發展個案共 475 宗，當中 65 宗為重複檢控個案。

9. 公署曾審視兩宗涉及重複檢控的個案，留意到兩宗個案均是將私人土地違例用作貯物及停車場，所涉及的都是易於糾正或重犯的情況。兩宗個案的違規者皆在遵辦規劃署發出的「強制執行通知書」後再次違規，該署已按既定程序，將第二次及其後發出的「強制執行通知書」的遵辦期限，由一般的三個月縮減至一個月，相關土地擁有人亦因未有遵從「強制執行通知書」而被多次檢控，最終被法庭定罪及罰款。

---

[1] 地區執行管制會議由規劃署的助理署長主持，成員包括總城市規劃師、高級城市規劃師及城市規劃師。

10. 公署認同，縮短法定通知書的遵辦期限有助提升處理重犯個案的效率。現時，規劃署會視乎涉案土地是否完全與先前違例發展土地的範圍重疊及違規者是否在一年內重複違規，而釐定新法定通知書的遵辦期限，縮減至最短一個月。不過，著眼於違規者是否在一年內重複違規，可能對部分冥頑不靈的重犯者欠缺阻嚇力。有個案顯示，曾有人於數年內三次進行相同的違例發展，可見違規行為屬明知故犯。公署建議，對於重複違反《城規條例》的個案，規劃署應研究在釐定法定通知書的遵辦期限時納入更多考慮因素，以遞減方式縮短遵辦期限，藉此合乎比重地增加違規者的違規成本。

11. 規劃署的資料顯示，違例發展檢控個案的平均處理時間（即由確認違規、發出法定通知書至提出檢控的平均所需時間），由 2018 年的 17 個月下跌至 2023 年的 14 個月，顯示該署的工作效率有所提升。隨著更多地區被納入為發展審批地區及修訂後的《城規條例》新增由發展局局長指定的「受規管地區」，受規劃署執管的土地範圍預計會持續增加。公署欣悉，該署已修訂其執管程序，減少發出法定通知書後的跟進視察次數及縮短視察之間的間距時間，以加快處理違例發展個案。

12. 不過，規劃署負責處理違例發展個案的兩個組別（即執行管制組及檢控組）的總人手近年有下跌趨勢，與編制人手的差距亦按年擴大。公署認為，規劃署應檢視現時的人手狀況，並按需要透過內部調配填補空缺，以應付繁重的執管工作。

13. 公署亦認為，規劃署應改善涉及土地業權變動個案的處理方法，透過發出指引訂明涉及業權變動的違例發展個案的處理程序及指標時間，並定時向職員傳閱，以避免遺漏。

14. 另外，公署接獲公眾意見，認為規劃署在「恢復原狀通知書」所訂的要求不足以令被破壞的生態環境回復原貌。該署解釋，視乎個案的實際情況，該署會依據《城規條例》第 23(3)條的原則，考慮恢復原狀要求，並會在有需要時徵詢其他部門（例如漁農自然護理署（「漁護署」））的專業意見，確保所發出的通知書能平衡法例的要求及環境保育的需要。公署曾向漁護署查詢，知悉規劃署曾就不同個案徵詢其意見。漁護署亦表示，如何恢復受破壞的生態環境，視乎個案地點、範圍及附近環境而有所不同。根據該署的專業意見，將不屬於原來地點的廢棄物或填土物料（例如建築廢物）移

除或直接填回泥土，再於原地栽種植物（包括種草），受破壞的生態環境在自然演替下可逐漸恢復原貌。

15. 公署留意到，根據《城規條例》，「恢復原狀通知書」除可要求違規者將土地恢復至發展審批圖則刊憲時的狀況外，亦可視乎實際情況，要求將土地恢復至規劃監督認為滿意及對相關人士而言較有利的狀況。公署認同，規劃署在敲定法定通知書的最終要求前，須考慮法例要求、個案性質及保護環境等多方面因素。但就名稱而言，「恢復原狀通知書」可能容易令公眾誤以為該通知書必然會要求收件人將土地徹底恢復原貌或原來的狀況。鑑此，公署建議規劃署透過部門網站等宣傳渠道，加強對「恢復原狀通知書」的解說，以避免公眾誤解。

16. 公署亦認為，規劃署應持續加強宣傳教育，令私人土地業主清楚了解其責任、違例發展活動對環境的破壞、該署的執管角色、違規者須付上的代價，以及《城規條例》的重點，以提高守法意識。

有關地政總署的執管工作

17. 對於違例發展個案，地政總署主要從非法佔用政府土地或私人土地違反地契條款的角度，採取執管行動。就私人土地而言，絕大部分的違例發展個案涉及私人農地。有關土地一般沒有用途限制，但不得搭建未經批准的構築物。因此，除了可暫准存在的1982 年已登記的寮屋或事先獲批外，在農地上搭建構築物屬違反土地契約條款，該署可就此採取契約管制行動。

18. 至於非法佔用政府土地，若地政總署調查屬實，便可援引《土地（雜項條文）條例》(「《土地條例》」）第 6(1)條，在現場張貼法定通知，飭令佔用人在指定限期前停止佔用政府土地，否則會採取進一步行動，包括清理及接管土地上的財產和構築物，並考慮提出檢控。由於每年接獲的非法佔用政府土地個案眾多，故該署已訂立指引，以風險為本的原則，考慮個案地點的面積、規劃用途及違規的嚴重程度，釐定處理優次。

19. 公署調查發現，當非法佔用政府土地的個案同時涉及優先和非優先處理類別時，如何判斷個案整體應屬優先還是非優先處理類別，現行指引欠清晰。公署建議地政總署全面檢視現行的指

引，清晰訂明考慮個案是否屬於優先處理類別的各項因素，並附以實際個案，具體說明應如何作出考量，令職員有所依循。進一步而言，該署亦應設立監察機制，確保職員妥善為不同個案訂定跟進優次。

20. 另一方面，有個案顯示，地政總署未有適時完成屬優先處理類別的非法佔用政府土地個案。地政總署應加強培訓，確保職員清楚了解署方的執管角色，並按該署所訂的工作指標，適時跟進違規及違契個案。公署亦留意到，地政總署每年須處理大量非法佔用政府土地及違反地契條款的個案，該署宜同步檢視現有人手，並因應實際情況探討是否需要調撥甚至增撥資源，以應付執管工作。

有關規劃署和地政總署的跨部門協作

21. 規劃署和地政總署根據各自的職能和權責，跟進違例發展個案。現時，規劃署會將完全或大部分位於政府土地的違例發展個案，轉介地政總署跟進。公署理解，規劃署進行執管工作的先決條件是確認土地擁有人、佔用人或場地負責人的身份，以發出法定通知書，但對於非法佔用政府土地的個案而言，由於較難確認佔用人或負責人的身份，故由地政總署引用《土地條例》張貼法定通知、清理及接管土地上的財產和構築物，在實際執管上會較為可行。

22. 在是項主動調查行動進行初期，公署留意到，地政總署與規劃署在跨部門協作的效率方面，確有進一步提升的空間。公署樂見，經公署協調後，兩署對公署提出的觀察及意見從善如流，進一步加強協作。規劃署和地政總署已成立一個由兩署副署長共同主持的合作小組，並於 2024 年 3 月舉行首次會議，同時推出先導計劃，選定兩個涉及私人農地的大規模違例發展採取聯合執管行動。公署對兩署積極採取改善措施，表示讚賞。公署期望，兩署利用新建立的高層次溝通平台，深化協作，令雙方的執管工作產生協同效應。

23. 由於合作小組只是剛剛成立，公署建議，規劃署和地政總署考慮訂立檢討機制及時間表，適時檢視合作小組的工作方針和聯合執管行動先導計劃的成效，以確保新推出的措施能達致提升跨部門協作的目標。

24. 此外，規劃署和地政總署在備存涉及跨部門協作的數據方面，亦有可改進的空間。規劃署和地政總署應各自檢視現時所備存的跨部門違例發展個案及執管數據，並商討是否需要納入更多數據項目，為執管工作的監察和分析提供更精準及更全面的數據基礎。

25. 進一步而言，規劃署及地政總署應考慮為違例發展個案設立資料庫，以利便跨部門的情報分享和執管工作。兩署可利用資料庫，因應違規個案的嚴重性及是否涉及重複違規等因素，就高風險地點訂立針對性的措施，以防患於未然。

26. 隨著經修訂的《城規條例》於 2023 年 9 月生效後，規劃署可就被劃為「受規管地區」內的違例發展進行執管。在受規管的土地範圍持續增加的情況下，規劃署及地政總署應適時檢視執管流程和個案轉介程序，審視有否進一步精簡及整合的空間，冀能善用資源，以應對可能增加的執管工作量。

27. 展望將來，隨著今屆政府積極推展各項土地發展項目，新界鄉郊土地的運用將產生重大變化，違例發展活動的模式、規模等亦可能隨之有所改變。公署認為，規劃署和地政總署作為執管當局應在實施上述各項改善措施後進行系統性檢討，並因時制宜，持續深化改革創新，完善執行機制和協作，不斷提高防止和應對違例發展的能力。

公署的建議

28. 綜合上述評論，申訴專員對規劃署和地政總署有以下建議：

規劃署

(1) 對於重複違反《城規條例》的個案，研究在釐定法定通知書的遵辦期限時納入更多考慮因素（包括重犯者的總違規次數、所涉地段的總面積、違規性質，對環境衞生的影響等），以遞減方式縮短遵辦期限，藉此合乎比重地增加違規者的違規成本；

(2) 檢視負責處理違例發展個案的人手情況，並按需要透過內部調配補充空缺，以應付執管工作；

(3) 以指引方式訂明涉及業權變動的違例發展個案的處理程序及指標時間，並定時向職員傳閱，以避免遺漏；

(4) 透過部門網站等宣傳渠道，加強對「恢復原狀通知書」的解說，以提升公眾對該署執管工作的認識，避免誤解；

(5) 持續加強宣傳教育，讓私人土地業主了解其責任、違例發展活動對環境的破壞、該署的執管角色、違規者須付上的代價，以及《城規條例》的重點，冀提高循規守法的意識；

地政總署

(6) 全面檢視現有指引，清晰訂明考慮個案是否屬於優先處理類別的各項因素，並以實際個案輔助，具體說明當個案同時涉及優先和非優先處理類別的情況時，應如何作出考量，令職員有所依循；

(7) 設立監察機制，確保職員妥善為不同個案訂定跟進優次；

(8) 加強培訓，確保職員清楚了解署方的執管角色，並按該署所訂的工作指標，適時跟進違規及違契個案；

(9) 檢視現有人手，並因應實際情況探討是否需要透過內部人手調配甚或要求增撥資源，應付執管工作所需；

規劃署和地政總署（跨部門協作）

(10) 考慮訂立檢討機制及時間表，適時檢視合作小組的工作方針，以確保新推出的措施能達致提升跨部門協作的目標；

(11) 適時檢視聯合執管行動先導計劃的成效；

(12) 各自檢視現時所備存的跨部門違例發展個案及執管數據，並商討是否需要納入更多數據項目，為執管工作的監察和分析提供更精準及更全面的數據基礎；

(13) 考慮為違例發展個案設立資料庫，記錄違規者的身份、所涉地點、違規事項及跟進結果等資料，以利便跨部門的情報分享和執管工作；

(14) 利用上述新設立的資料庫，因應違規個案的嚴重性及是否涉及重複違規等因素，就高風險地點訂立針對性的措施，以防患於未然；

(15) 適時檢視執管流程和個案轉介程序，審視有否進一步精簡及整合的空間，冀能善用資源，以應對可能增加的執管工作量；以及

(16) 在實施上述各項改善措施後進行系統性檢討，並因時制宜，持續深化改革創新，完善執行機制和協作，不斷提高防止和應對違例發展的能力。

申訴專員公署
2024 年 10 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：

Facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram.com/Ombudsman_HK

Executive Summary
Direct Investigation Operation Report

Enforcement by Planning Department and Lands Department against Unauthorised Land Developments

Introduction

Land is a valuable resource of society. While ensuring prudent planning of land use for community development, the Government is duty bound to combat unauthorised developments rigorously to safeguard the environment. Pursuant to the Town Planning Ordinance ("TPO"), the Planning Department ("PlanD") is empowered to take enforcement action against unauthorised developments within a development permission area ("DPA") in the rural New Territories. The Lands Department ("LandsD") also plays an enforcement role in cases involving unlawful occupation of government land or breaches of lease conditions of private land.

2. For many years, the TPO had not empowered PlanD to take enforcement action in rural areas not previously covered by DPAs. With the amended TPO coming into effect on 1 September 2023, the Secretary for Development may designate rural areas in the New Territories with ecological value, which are subject to development pressure and risks of environmental degradation, to be "regulated areas", so as to plug the loophole by enabling PlanD's enforcement action against unauthorised developments in such areas.

3. It is no doubt the Government's duty to tackle unauthorised developments rigorously, but lease control and law enforcement are only remedial measures. To prevent irregularities effectively, publicity and education are indispensable. To this end, PlanD has in recent years taken different measures to enhance private land owners' understanding of their obligations and its stringent enforcement. PlanD has also made continuous efforts to promote public awareness and enlist their support for its work.

4. In this direct investigation operation, we have scrutinised the enforcement by PlanD and LandsD against unauthorised developments, including their ambit and demarcation of responsibilities, handling of complaints and unauthorised development cases, as well as inter-departmental collaboration.

5. On the whole, we consider PlanD and LandsD to have handled unauthorised development cases according to their purview and statutory powers, but there is still room for improvement regarding enforcement procedures and intensity. We are pleased to note that after the launch of this direct investigation operation, PlanD and LandsD have responded positively to our observations and opinions on inter-departmental collaboration. Our comments on the work of the two departments are detailed below.

Our Findings and Comments

PlanD's Enforcement Work

6. Currently, PlanD's Enforcement Section identifies unauthorised development cases through handling complaints and proactive inspections. If unauthorised development cases are confirmed by the Enforcement Section's investigation, PlanD would, having regard to the actual situation and after endorsement by its internal District Enforcement Conference ("DEC")[1], issue three types of statutory notices (namely the Enforcement Notice, Stop Notice and Reinstatement Notice) under the TPO to the land owners, occupiers or responsible persons requiring rectification. The notices will be registered in the Land Registry.

7. Between 2018 and 2023, PlanD identified a total of 2,549 unauthorised development cases with a downward trend from 522 cases in 2018 to 367 cases in 2023, representing a decrease of almost 30%. On average, PlanD could identify unauthorised development cases in around 67% of proactive inspections each year, far higher than the rate of around 15% through complaint investigation, indicating that both its large-scale screening inspections of DPAs and inspections targeting specific sites were effective for monitoring irregularities. Moreover, the majority of statutory notices issued by PlanD had been complied with. The annual compliance rate ranged from 69% to 88% during the above period, reflecting the deterrent effect of existing enforcement measures against most offenders.

8. For the remaining cases of non-compliance with statutory notices, PlanD would make assessment for the sake of prosecution. Among the cases where the statutory notices lapsed without compliance, only a tiny minority of them averaging only 1.2% between 2018 and 2022 were not prosecuted. Between 2018 and 2023, the PlanD instigated prosecutions in a total of 475 cases of unauthorised development, among which 65 involved repeated prosecutions.

9. Two cases of repeated prosecutions that we have examined involved unauthorised use of private land for storage and car parking. The breaches involved were easy to rectify or prone to recur. The offenders in both cases had complied with the Enforcement Notices issued by PlanD but regressed to unauthorised land use subsequently. In accordance with the prevailing procedures, PlanD shortened the compliance period of the second and subsequent Enforcement Notices from the normal three months to one month. The respective land owners were repeatedly prosecuted for non-compliance with the Enforcement Notice and ultimately convicted and fined by the court.

10. We recognise that shortening the compliance period of statutory notices could expedite the handling of cases involving repeated breaches. According to its current practice, PlanD would, depending on the extent of spatial overlap between the present

[1] The DEC is chaired by PlanD's Assistant Director with Chief Town Planners, Senior Town Planners and Town Planners as members.

and previous cases and whether the unauthorised development recurred within one year, shorten the compliance period to a minimum of one month. However, it might not be sufficient to deter some repeated offenders by considering whether the unauthorised development recurred within one year alone. In a particular case, the respective land owners undertook the same unauthorised development thrice within a couple of years. The breaches were obviously intentional. We recommend that regarding repeated cases in breach of the TPO, PlanD should explore considering more factors in setting the timeframe for compliance with statutory notices and progressively shortening the timeframe upon subsequent breaches, so as to raise offenders' costs of non-compliance proportionately.

11. PlanD's information revealed that the average processing time for unauthorised development cases (i.e. from confirming the unauthorised development, issuing statutory notices to instigating prosecution) decreased from 17 months in 2018 to 14 months in 2023, indicating its enhanced efficiency. Following the inclusion of more sites in DPAs and the newly-added "regulated areas" as designated by the Secretary for Development under the amended TPO, the scope of land under PlanD's enforcement purview is expected to expand continuously. We are pleased to note that to expedite the handling of unauthorised development cases, PlanD has revised its enforcement procedures by reducing the number of compliance inspections after issuance of the statutory notices and shortening the interval between inspections.

12. Nevertheless, the total manpower of the two sections responsible for handling unauthorised development cases (namely Enforcement Section and Prosecution Section) under PlanD has shrunk in recent years. The gap between the staff establishment and the actual strength of these two sections has also continued to widen. We reckon that PlanD should keep under review the existing manpower condition and fill vacancies through internal redeployment where necessary to cope with the heavy enforcement work.

13. We have also found room for improvement in PlanD's handling of cases with change in land ownership. PlanD should draw up guidelines on the procedures and target timeframe for handling unauthorised development cases involving a change in ownership for periodic circulation to staff to avoid omission of necessary action.

14. Separately, some of the public opinions reaching us showed that the requirements specified by PlanD in Reinstatement Notices were considered inadequate to restore the damaged ecological habitat completely. PlanD explained that, depending on the actual circumstances, it would consider the requirements for reinstatement in accordance with the principle under section 23(3) of the TPO. Where necessary, the department would seek professional advice from other departments like the Agriculture, Fisheries and Conservation Department ("AFCD") to ensure that the notices issued can balance the statutory requirements and the need for conservation. Having enquired with AFCD, we learned that PlanD had sought its professional advice in various cases in the past. AFCD also remarked that the way to restore a damaged habitat varies from case to case, depending on the location, scope and surroundings of the site. According

to AFCD's professional advice, by replanting vegetation (including grass) on a site after removing the waste or fill materials (such as construction waste) not originally existing thereon or directly filling the site with soil, the damaged habitat could be gradually restored to its former condition by natural succession.

15. We notice that pursuant to the TPO, a Reinstatement Notice may require reinstatement of the land to the condition it was in upon the gazettal of the DPA plan or, where appropriate, to any other condition more favourable to the notice recipient that the Planning Authority considers satisfactory. We accept that in drawing up the requirements in statutory notices, PlanD should have regard to numerous factors such as the statutory requirements, the nature of the case and the need for environmental protection. Nevertheless, the term "Reinstatement Notice" may easily give the public a misconception that the notice recipient would be obliged to fully reinstate the site to its former landscape or condition. As such, we recommend that PlanD step up explaining the basics of Reinstatement Notice through such publicity channels as official website to promote public awareness of its enforcement measures and avoid misunderstanding.

16. At the same time, we reckon that PlanD should step up education and publicity to enhance private land owners' understanding of their obligations, the damage caused by unauthorised developments to the environment, the enforcement role of the department, the price to be paid by offenders and the essential features of the TPO, so as to raise law-bidding awareness.

LandsD's Enforcement Work

17. LandsD enforces against unauthorised development cases from the perspectives of unlawful occupation of government land or breaches of lease conditions of private land. In respect of private land, a vast majority of unauthorised development cases involve private agricultural land. There is generally no restriction on the land use. However, except squatter structures surveyed in 1982 or with prior permission, it is a breach of lease conditions to erect any structures on agricultural land, against which LandsD may take lease enforcement action.

18. In relation to unlawful occupation of government land, LandsD would, upon confirmation of irregularities after investigation, post a statutory notice pursuant to section 6(1) of the Land (Miscellaneous Provisions) Ordinance ("LMPO") on site requiring the occupation to cease before the specified date; otherwise, LandsD would take further action including demolishing and taking possession of any property and structure on the land, as well as considering prosecution. Given the vast number of cases involving unlawful occupation of government land received each year, LandsD has drawn up guidelines to prioritise cases under a risk-based approach having regard to the gross area of the site, its planned use and the severity of breaches.

19. Our investigation revealed that for cases of unlawful occupation of government land involving both priority and non-priority circumstances, LandsD's existing

guidelines were unclear about how the case should be classified as a whole. We recommend that LandsD comprehensively review its existing guidelines and specify clearly the various factors for determining whether a case falls within the priority category, supplemented with real cases to illustrate how to assess cases, for compliance by staff. LandsD should also put in place a monitoring mechanism to ensure proper prioritisation of different cases by staff.

20. On the other hand, a case showed LandsD's failure in timely completion of a priority case involving unlawful occupation of government land. LandsD should step up training to ensure the staff clearly understand the enforcement role of the department and take timely action against non-compliance with the law and lease conditions according to its performance indicators. We also notice that each year LandsD has to handle a large number of cases involving unlawful occupation of government land and breaches of lease conditions. In this light, LandsD should in parallel review its existing manpower and examine the need for redeployment or even additional resources having regard to the actual situation to cope with the enforcement work.

Inter-departmental Collaboration between PlanD and LandsD

21. PlanD and LandsD handle unauthorised development cases in accordance with their respective purview and powers. Currently, PlanD refers unauthorised development cases involving mostly or only government land to LandsD for further action. We understand that a pre-requisite for enforcement by PlanD is that the identity of the land owner, occupier or responsible person of the site in question could be confirmed so that a statutory notice may be issued. As for cases of unlawful occupation of government land, however, it is more difficult to confirm the identity of the occupier or responsible person. Hence, a more practicable way is for such cases to be handled by LandsD under the LMPO by posting a statutory notice and then demolishing and taking possession of any property and structure on the land.

22. We noticed that during the initial stage of this direct investigation operation, there was indeed room for enhancement in the efficiency of the collaboration between PlanD and LandsD. We are pleased to note that upon our coordination, both departments were receptive to our observations and opinions and strived to further strengthen their collaboration. PlanD and LandsD have since established a joint working group co-led by their deputy directors. The first meeting of the working group was held in March 2024. The two departments have also introduced a pilot scheme with two large-scale unauthorised developments involving private agricultural land selected for joint enforcement operations. The positive attitude of these two departments in taking improvement measures is commendable. We expect them to make use of the newly-established high-level communication platform to reinforce their collaboration thereby bringing synergy effect to their enforcement work.

23. As the joint working group has just been established, we recommend PlanD and LandsD to consider drawing up a mechanism and timetable for timely review of the joint working group's guiding direction and the effectiveness of the pilot scheme on joint

enforcement operations, thereby ensuring that the new measures can serve the purpose of enhancing inter-departmental collaboration.

24. Moreover, there is room for improvement in the maintenance of data on inter-departmental collaboration by PlanD and LandsD. The two departments should respectively review the data they maintained on inter-departmental unauthorised development cases and enforcement action, and discuss any need to incorporate more data items, thereby providing a more precise and comprehensive basis for monitoring and analysing enforcement work.

25. Taking a step further, PlanD and LandsD should consider establishing a database for unauthorised development cases to facilitate inter-departmental intelligence sharing and enforcement. The two departments may make use of the database to formulate targeted measures for high-risk sites having regard to such factors as the severity of breaches and whether repeated breaches are involved, so as to nip problems in the bud.

26. With the amended TPO coming into effect in September 2023, PlanD is empowered to take enforcement action against unauthorised developments within "regulated areas". In light of the continuous increase in the area of land under regulation, PlanD and LandsD should review the enforcement and case referral procedures in a timely manner and explore room for further streamlining and consolidation, so as to optimise the use of resources for coping with an anticipated increase in enforcement work.

27. Looking ahead, as the current-term Government proactively implements various land development projects, land use in the rural New Territories would undergo vast changes. Unauthorised developments may differ in mode, scale, etc. PlanD and LandsD as the enforcement authorities should conduct a systemic review after the implementation of the various improvement measures. The two departments should also adapt to the circumstances, continuously deepen reform and innovate, as well as improve the operational mechanism and collaboration to strengthen the ability to prevent and handle unauthorised developments.

Recommendations

28. In light of the above, The Ombudsman has made the following recommendations to PlanD and LandsD:

PlanD

(1) regarding cases involving repeated breaches of the TPO, explore considering more factors (including the total number of breaches committed by the offender, the gross area of the site, the nature of irregularities and the impact on environmental hygiene) in setting the

timeframe for compliance with statutory notices and progressively shortening the timeframe upon subsequent breaches, so as to raise offenders' costs of non-compliance proportionately;

(2) review the manpower for handling unauthorised development cases and fill vacancies through internal redeployment where necessary to cope with the enforcement work;

(3) draw up guidelines on the procedures and target timeframe for handling unauthorised development cases involving a change in ownership for periodic circulation to staff to avoid omission of necessary action;

(4) to step up explaining the basics of Reinstatement Notice through such publicity channels as official website to promote public awareness of its enforcement measures and avoid misunderstanding;

(5) step up education and publicity to enhance private land owners' understanding of their obligations, the damage caused by unauthorised developments to the environment, the enforcement role of the department, the price to be paid by offenders and the essential features of the TPO, so as to raise law-bidding awareness;

LandsD

(6) comprehensively review its existing guidelines and specify clearly the various factors for determining whether a case falls within the priority category, supplemented with real cases to illustrate how to assess cases involving both priority and non-priority circumstances, for compliance by staff;

(7) put in place a monitoring mechanism to ensure proper prioritisation of different cases by staff;

(8) step up training to ensure the staff clearly understand the enforcement role of the department and take timely action against non-compliance with the law and lease conditions according to its performance indicators;

(9) review its existing manpower and examine the need for staff redeployment or additional resources having regard to the actual circumstances to cope with the enforcement work;

PlanD and LandsD (Inter-departmental Collaboration)

(10) consider drawing up a mechanism and timetable for timely review of the joint working group's guiding direction thereby ensuring that the new measures can serve the purpose of enhancing inter-departmental

collaboration;

(11) conduct timely review of the effectiveness of the pilot scheme on joint enforcement operations;

(12) respectively review the current data on inter-departmental unauthorised development cases and enforcement action, and discuss any need to incorporate more data items, thereby providing a more precise and comprehensive basis for monitoring and analysing enforcement work;

(13) consider establishing a database for unauthorised development cases with such information as the identity of offenders, subject locations, irregularities and results of follow-up action, thereby facilitating inter-departmental intelligence sharing and enforcement;

(14) making use of the above newly established database, formulate targeted measures for high-risk sites having regard to such factors as the severity of breaches and whether repeated breaches are involved, so as to nip problems in the bud;

(15) review the enforcement and case referral procedures in a timely manner and explore room for further streamlining and consolidation, so as to optimise the use of resources for coping with an anticipated increase in enforcement work; and

(16) conduct a systemic review after the implementation of the various improvement measures. The two departments should also adapt to the circumstances, continuously deepen reform and innovate, as well as improve the operational mechanism and collaboration to strengthen the ability to prevent and handle unauthorised developments.

Office of The Ombudsman
October 2024

We will post the case summary of selected investigation reports on social media from time to time. Follow us on Facebook and Instagram to get the latest updates.

Facebook.com/Ombudsman.HK **Instagram.com/Ombudsman_HK**

1

引言

背景

1.1 現時，規劃署署長作為香港法例第 131 章《城市規劃條例》(「《城規條例》」)下的規劃監督，可以引用該條例對發展審批地區[1]及受規管地區[2]內的新界鄉郊地方的違例發展採取執管行動。具體而言，在發展審批地區及受規管地區內進行發展(例如於自然保育地帶進行發展作倉庫及工場等用途)，即屬違例，除非有關發展屬於《城規條例》下的「現有用途」[3]或「關鍵日期前用途」[4]、已獲城市規劃委員會(「城規會」)給予許可，或是法定圖則所准許的。若個案涉及政府土地，地政總署可根據《土地(雜項條文)條例》(「《土地條例》」)，以遏止非法佔用政府土地的角度，按實際情況作出執管。至於發展審批地區及受規管地區以外的市區及新市鎮，其土地用途主要受地契條款、建築圖則及各類牌照所規管。

1.2 公署初步查訊顯示，規劃署每年接獲超過 1,500 宗有關違例發展的投訴，綜合調查投訴、主動巡查的發現，以及經部門轉介的個案，確認違規的個案亦有介乎 308 至 594 宗(**表 3**)，部分屬於重複違規個案，亦有個案同時涉及私人及政府土地，需由規劃署和地政總署以跨部門方式處理。此外，傳媒亦時有報道，新界土地涉嫌被違規用作貯物、臨時停車場等的情況。

[1] 發展審批地區是指根據《城規條例》第 3(1)(b)及 20 條擬備的圖則中指定為發展審批地區的地區。

[2] 受規管地區是指根據《城規條例》第 21A(3)及 21A(5)(a)條指定或修改的地區。

[3] 有關發展在憲報首次刊登中期發展審批地區(如有的話)或發展審批地區圖則前已經存在。

[4] 就受規管地區而言，有關發展在緊接關鍵日期(即 2022 年 12 月 9 日《2022 年發展(城市規劃、土地及工程)(雜項修訂)條例草案》刊憲當天)前已經存在。

1.3 土地是珍貴的社會資源，政府需就其運用作出審慎規劃和監管。當局對發展審批地區及受規管地區內的違例發展採取執管行動，目的是保護新界鄉郊地方的環境。公署留意到，規劃署每年所處理介乎 308 至 594 宗（**表 3**）違例發展個案中，部分個案涉及跨部門權責或位於自然保育地帶。該些違規行為若未能及時糾正，可能會窒礙社會發展或破壞生態環境。2020 年 6 月至 2023 年 5 月，公署接獲 30 宗相關投訴，顯示公眾對此課題亦甚為關注。公署展開這項主動調查行動，旨在審研規劃署和地政總署對土地違例發展的執管情況，包括兩署跟進違例發展個案的權責和協作，以及現行機制對防止違例發展及處理相關投訴是否適切和有效，以便在有需要時向政府提出改善建議。

調查過程

1.4 2023 年 8 月 1 日，公署根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii) 條向規劃署及地政總署展開主動調查行動。同月 3 日，公署發出新聞稿，邀請公眾就此課題提供意見[5]。此外，公署亦向漁農自然護理署（「漁護署」）查詢，進一步了解規劃署在跟進違例發展個案時，向其他相關部門索取專業意見的詳情。

1.5 2024 年 8 月 2 日，公署將調查報告草擬本送交規劃署、地政總署及漁護署置評，並於 8 月 9 日至 9 月 16 日期間收到三個部門的回覆。經考慮及適當納入相關部門的意見後，公署於 10 月 10 日將調查報告草擬本修訂版送交規劃署和地政總署，並在收到兩個部門的回應後，於 10 月 21 日完成這份報告。

[5] 公署收到合共九份公眾意見。

2

規劃署的權責和執管工作

規劃署的權責

2.1 自 1991 年起，根據《城規條例》，規劃監督可對發展審批地區涵蓋的新界鄉郊地方違例發展採取執管行動，包括發出不同類型的法定通知書及向沒有遵從法定通知書的人士提出檢控。至於沒有涵蓋於發展審批地區圖，但包括在分區計劃大綱圖[6]的地方（主要為市區及新市鎮），其土地用途會由地政總署、屋宇署及其他簽發各類牌照的部門，透過政府的土地契約條款、建築圖則及各種牌照制度等規管。

2.2 2022 年 12 月，政府向立法會提交《2022 年發展（城市規劃、土地及工程）（雜項修訂）條例草案》，建議在《城規條例》中引入一項新權力，賦權發展局局長可把新界鄉郊地區內正面對發展壓力及環境破壞風險的具生態價值地區指定為「受規管地區」，讓規劃監督可就「受規管地區」內的違例發展採取執管行動。條例草案已於 2023 年 7 月 13 日獲立法會通過，而經修訂的《城規條例》則於同年 9 月 1 日開始生效。

---

[6] 分區計劃大綱圖是根據《城規條例》第 3(1)(a)及 4(1)條的規定所擬備，分為三部分，包括大綱圖、圖則的註釋及說明書。大綱圖會顯示有關規劃區內不同地帶的土地用途及主要道路系統。一般而言，土地用途主要分為住宅、商業、工業、休憩用地、政府、機構或社區用途、綠化地帶、自然保育區、綜合發展區、鄉村式發展及露天貯物等。每份大綱圖均附有註釋及說明書。註釋會詳細列出各個地帶經常准許的用途（第一欄用途）及必須先取得城規會許可方能進行的用途（第二欄用途）。說明書則是用作反映圖則上各個土地用途地帶的規劃意向和目的，雖然並非圖則的一部分，但仍是圖則的重要元素。

規劃署的執管工作

跟進投訴及主動巡查

2.3 現時，規劃署主要透過跟進投訴及主動巡查，揭發違例發展個案。相關調查及蒐證工作由該署的執行管制組負責。截至 2023 年 12 月，執行管制組共有 55 名職員（不包括總務及文書職系人員）。

2.4 按照規劃署的服務承諾，執行管制組會在收到投訴後的四星期內進行視察。若發現涉嫌進行違例發展的人士，該組人員會即場發出口頭警告，要求糾正；至於視察時未有發現負責人的懷疑個案，該組會視乎所得資料，向土地擁有人、佔用人或負責人發出警告信[7]要求糾正。然而，若相關個案地點過去曾涉及執管行動（下文**第 2.14 段**），該組便會直接擬訂執管行動而不會事先發出口頭警告或警告信。

2.5 隨後，執行管制組會繼續監察涉事地點的狀況，並同步編制視察報告及蒐集進一步證據，包括審視與個案地點相關的航拍照片、由地政總署核實的地段索引圖，以及由土地註冊處提供的土地業權記錄等。

2.6 一般而言，執行管制組會在視察後兩個月內完成調查。若違例情況已按口頭警告或警告信作出糾正，便可終結跟進；否則，該組會就個案擬訂進一步執管行動（下文**第 2.14 段**）。

2.7 規劃署已就處理違例發展個案訂立優次，當中下述五項屬優先處理類別：(1)位於或鄰近生態易受影響地區、具重要生態價值地區和自然保育地帶[8]的違例發展；(2)在「農業」地帶內涉及填土或填塘的違例發展；(3)為阻嚇違例發展擴散至未開墾土地，而需要恢復原狀及恢復青葱環境的違例發展；(4)危及公眾健康或安全、涉及重大公眾利益；或對附近大型住宅群造成嚴重環境滋擾的違例發展；以及(5)因規劃許可遭撤銷或失效而變成違例的發展。

---

[7] 警告信並非《城規條例》所訂明的法定文件。

[8] 自然保育地帶的例子包括劃為「綠化地帶」、「具特殊科學價值的地點」、「海岸保護區」及「自然保育區」等地帶的土地。

2.8 對於視察時沒有發現違規的投訴個案，除非個案性質或場地狀況特殊，否則規劃署在有效運用資源的前提下，一般不會安排覆查。就性質特殊的個案，該署舉例指早前接獲舉報有人正在平整某鄉村的土地，涉及「農業」地帶及「自然保育區」地帶，進行挖土工程前須先取得規劃許可。該署視察時發現有關地點的植被已被移除，為確定移除植被後有否進行挖土工程，該署再次安排視察。

2.9 除跟進投訴外，規劃署亦會安排主動巡查，分為定期巡查及定期監察兩類。定期巡查是透過航拍照片或實地視察，大範圍檢視所有被發展審批地區圖覆蓋的地區及在受規管地區內有否出現違例發展的可疑情況，以及被列作違例發展黑點的範圍有否出現異常。執行管制組的分區小隊會每年編訂巡查時間表。至於定期監察，則是針對個別懷疑或已確定為違例發展主動進行的巡查，主要涉及以下四類個案：(1)因違反規劃許可附帶條件而被撤銷規劃許可的個案；(2)臨時規劃許可已過期的個案；(3)過去巡查時曾發現涉嫌違例發展的個案；以及(4)已發出完成規定事項通知書（下文**第 2.17 段**）和撤銷通知書但有較高潛在違規風險的個案。

2.10 在 2018 至 2023 年期間，規劃署共接獲 10,071 宗涉及違例發展的投訴，每年介乎 1,549 宗至 1,943 宗，當中 2020 及 2021 年所接獲的投訴較多。同期，該署因應投訴進行的巡查有 7,067 次，每年介乎 994 次至 1,428 次（**表 1**）。該署表示，每年因應投訴進行巡查的次數通常低於同年的投訴數目，原因包括同一地點出現多宗投訴、年底接到的投訴往往須跨年完成巡查。

2.11 **表 1** 的數據亦顯示，規劃署於 2018 至 2023 年經調查投訴確認的違規個案共 1,458 宗，佔該署同期接獲的投訴（10,071 宗）不足兩成（14.5%）。按年計，涉及違規的投訴個案每年介乎 176 宗至 328 宗。

表 1：2018 至 2023 年規劃署接獲有關違例發展投訴的統計數據

	投訴個案（宗）	因應投訴進行巡查的次數	經調查投訴確認的違規個案（宗）（佔投訴個案的百分比）
2018 年	1,628	994	328 (20.1%)
2019 年	1,588	1,069	260 (16.4%)
2020 年	1,710	1,044	176 (10.3%)

	投訴個案（宗）	因應投訴進行巡查的次數	經調查投訴確認的違規個案（宗）（佔投訴個案的百分比）
2021 年	1,943	1,428	290 (14.9%)
2022 年	1,653	1,251	208 (12.6%)
2023 年	1,549	1,281	196 (12.7%)
總數	**10,071**	**7,067**	**1,458 (14.5%)**

註：「投訴宗數」的數目與「因應投訴進行巡查的次數」的數目不同，因為「投訴宗數」以全年收到的投訴計算，而「因應投訴進行巡查的次數」則以全年因應投訴進行巡查的次數計算。另外，同一場地可以同時收到多宗投訴。

2.12 主動巡查方面，規劃署於 2018 至 2023 年期間共進行了 1,509 次主動巡查，每年介乎 177 至 418 次（**表 2**）。期間，政府因應 2019 冠狀病毒病疫情實施特別工作安排，執行管制組亦相應調整 2020 至 2022 年期間的巡查次數。同期，該署經主動巡查發現的違例發展個案共有 1,013 宗，按年介乎 89 至 314 宗。公署留意到，該署透過主動巡查所發現的違規個案比率為 67.1%，遠高於經調查投訴確認的違規個案比率（14.5%，見**表 1**）。

表 2：2018 至 2023 年規劃署進行主動巡查的統計數據

	主動巡查次數	經主動巡查發現的違規個案（宗）（佔主動巡查的百分比）
2018 年	262	176 (67.2%)
2019 年	418	314 (75.1%)
2020 年	222	157 (70.7%)
2021 年	219	120 (54.8%)
2022 年	177	89 (50.3%)
2023 年	211	157 (74.4%)
總數	**1,509**	**1,013 (67.1%)**

2.13 綜合調查投訴、主動巡查的發現，以及經其他部門轉介的個案，規劃署於 2018 至 2023 年期間發現的違例發展個案，每年介乎 308 宗至 594 宗（**表 3**），當中以 2018 及 2019 年所發現的違規個案數目較多，兩年均超過 500 宗（分別為 522 宗及 594 宗）。同期，涉及優先處理類別（**第 2.7 段**）的違例發展個案佔整體個案的比率，按年介乎 34%至 44%（**表 4**），比率自 2020 年起有下跌趨勢。

表 3：2018 至 2023 年規劃署發現的違規個案統計數據

	經調查投訴確認的違規個案（宗）	經主動巡查確認的違規個案（宗）	經其他部門轉介確認的違規個案（宗）	確認違規個案總數（宗）
2018 年	328	176	18	522
2019 年	260	314	20	594
2020 年	176	157	6	339
2021 年	290	120	9	419
2022 年	208	89	11	308
2023 年	196	157	14	367
總數	**1,458**	**1,013**	**78**	**2,549**

表 4：2018 至 2023 年優先處理類別的違例發展個案佔整體個案的比率

	優先處理類別個案佔整體個案的百分比
2018 年	37%
2019 年	37%
2020 年	44%
2021 年	38%
2022 年	34%
2023 年	38%

發出法定通知書及安排後續視察

2.14 不論是跟進投訴或主動巡查，若執行管制組經調查後確認有違例發展，可按實際情況向相關業主、佔用人或場地負責人發出不同類型的法定通知書，要求糾正。該組會先將調查結果連同建議發出的法定通知書類別，呈交規劃署內部由助理署長主持，成員包括總城市規劃師、高級城市規劃師及城市規劃師的地區執行管制會議（「執行管制會議」）進行討論。經執行管制會議議決後，執行管制組便會採取相應行動，包括在現場張貼及向有關人士寄出法定通知書。

2.15 具體而言，就違例發展個案，規劃監督可依據《城規條例》發出下述三類法定通知書，並在土地註冊處註冊：

I. 「強制執行通知書」: 《城規條例》第23(1)條訂明，凡規劃監督認為有或曾有違例發展，可向土地擁有人、佔用人或負責有關事項的人發出「強制執行通知書」，要求在指定日期或之前中止違例發展。此通知書的遵辦期限一般為三個月。若個案涉及違例工程(例如填土及挖土工程)，遵辦期則會較短。

如屬重犯個案，規劃署會視乎涉案土地與先前個案的重疊範圍及違規者是否在一年內重複違規而縮短遵辦期限，縮減至最短一個月。

II. 「停止發展通知書」: 《城規條例》第23(2)條訂明，凡規劃監督除了認為有或曾有違例發展外，亦認為有關違例發展的持續會危害公眾健康或安全、對環境產生不利影響，或令在合理期間內將土地恢復原狀不切實可行或不符合經濟原則，則可向相關人士發出「停止發展通知書」，要求在指定日期或之前中止違例發展，並採取步驟防止違例發展導致上述影響。一般而言，相對「強制執行通知書」，「停止發展通知書」會要求收件人於較短時間內(例如三日)中止違例發展以防止上述影響。

III. 「恢復原狀通知書」: 當送達「強制執行通知書」或「停止發展通知書」後，規劃監督可引用《城規條例》第23(3)條發出「恢復原狀通知書」，要求收件人在指定時限內(一般為三個月)將用作違例發展的土地恢復至：

(1) 如該土地在發展審批地區內，則在緊接憲報首次刊登有關

發展審批地區圖或中期發展審批地區圖（如有的話）日期前的狀況；

(2) 如該土地在受規管地區內，則在緊接關鍵日期（即 2022 年 12 月 9 日）前的狀況；或

(3) 恢復至規劃監督認為滿意及對有關人士而言較為有利的其他狀況[9]。

根據《城規條例》第 24 條，收件人可就規劃監督發出此通知書的決定，向發展局局長提出書面覆核。期間，通知書將暫緩生效，直至覆核完成。因此，涉及覆核申請的違例發展個案，一般需較長時間處理。

2.16 就發出「停止發展通知書」的準則，規劃署以 2019 年末至 2020 年上旬發生於某地盤的違例填土及挖土工程為例子，作進一步說明。由於相關違例發展涉及兩幅新建的人造斜坡，故該署同步將個案轉介有關部門進行視察，從斜坡安全的角度，提供專業意見。經視察後，相關部門認為事涉斜坡並無危險或不穩定的跡象。規劃署就個案發出「強制執行通知書」，要求收件人於七日內停止違例發展。發出通知書當日，規劃署到有關地盤視察，發現所涉的違例發展工程已向北伸延，對公眾安全構成危險，範圍已遠超「強制執行通知書」所涵蓋的地段。因此，規劃署就伸延範圍地盤發出「停止發展通知書」，要求收件人於三日內中止違例發展。兩份通知書其後已獲遵辦。

2.17 以往，當法定通知書所訂的期限屆滿後，執行管制組會安排後續跟進視察，以確認通知書所載列的有關事項是否已獲遵辦。自《城規條例》於 2023 年 9 月修訂後，規劃署同步檢視及修訂相

9 根據規劃署的資料，這項條文的立法原意是給予規劃監督酌情權，讓監督在擬備「恢復原狀通知書」時，可訂出在相關土地緊接所屬發展審批地區生效前的狀況（或就受規管地區而言，則在緊接關鍵日期前的狀況）以外，對通知書收件人較為有利而規劃監督認為可接受的其他要求。

關內部指引，減少優先處理類別個案的跟進視察次數及每次視察的相隔時間，以期縮短處理個案的平均時間。若確認通知書已獲遵辦，規劃監督會依據《城規條例》第 23(4A)或(8A)條向相關業主、佔用人或場地負責人發出「完成規定事項通知書」，並在土地註冊處註冊；如通知書未獲遵辦，該組會就個案擬訂檢控行動，再呈交執行管制會議議決。

2.18 規劃署的數據顯示，該署在 2018 至 2023 年 12 月發出的法定通知書當中，絕大部分為「強制執行通知書」及「恢復原狀通知書」。截至 2023 年 12 月，大部分於 2022 年或之前發出的法定通知書已獲遵辦（按年介乎 71.8%至 88%）（**表 5**）。換句話說，該署須就餘下每年約 12%至 28%未獲遵辦法定通知書作出審視，以決定進一步行動（包括提出檢控）。

表 5：2018 至 2023 年規劃署發出各類法定通知書的統計數據及遵辦情況

	強制執行通知書（張及比率）(a)	恢復原狀通知書（張及比率）(b)	停止發展通知書（張及比率）(c)	總數（張及比率）(a)+(b)+(c)	完成規定事項通知書和撤銷通知書（張）(d)	法定通知書截至 2023 年 12 月的遵辦比率 [(d)/(a)+(b)+(c)] x100%
2018 年	2,654 (78.3%)	734 (21.7%)	0 (0%)	**3,388 (100%)**	**2,619**	**77.3%**
2019 年	2,916 (70.7%)	1,185 (28.7%)	23 (0.6%)	**4,124 (100%)**	**2,963**	**71.8%**
2020 年	1,576 (56.4%)	1,176 (42.1%)	43 (1.5%)	**2,795 (100%)**	**2,181**	**78%**
2021 年	2,272 (72.1%)	879 (27.9%)	0 (0%)	**3,151 (100%)**	**2,654**	**84.2%**
2022 年	1,625 (76.8%)	490 (23.2%)	0 (0%)	**2,115 (100%)**	**1,861**	**88.0%**
2023 年 *	1,908 (72%)	742 (28%)	0 (0%)	**2,650 (100%)**	**1,826**	**68.9%**

*：部分 2023 年發出的法定通知書在截數日（2023 年 12 月）時仍在處理中。

註：由於個案可能涉及多於一位通知書收件人，因此該年所發出的通知書數目與確認違規的個案總數會有所不同。

檢控行動

2.19 承上文**第 2.17 段**，當執行管制會議同意執行管制組所擬訂的檢控行動後，規劃署會將個案轉交其檢控組作獨立評估[10]。該署指出，檢控組會依據律政司發出的《檢控守則》，審視每宗個案的檢控決定是否具備充分證據支持及符合公眾利益。具體而言，檢控組會評估所得證據可接納性、證人的作證資格及辯方可能提出的辯護理由[11]等因素，以判斷檢控有否合理機會達致定罪。

2.20 在確認可達致合理定罪機會後，規劃署便會展開檢控程序。根據《城規條例》第 23(6)條，沒有遵從法定通知書的規定，即屬違法，首次定罪的最高罰款為 50 萬元，另加法定通知書期限屆滿起每日罰款 5 萬元；重犯者則可被處最高罰款 100 萬元，另加每日罰款 10 萬元。當違規者被法庭定罪後，規劃署會發出「定罪後發出的催辦書」，提醒違規者法定通知書仍具效力，要求有關人士盡早遵辦。隨後，該署會再度安排實地視察，若法定通知書仍不獲遵辦，該署會視乎所得證據，考慮再次提出檢控。

2.21 規劃署指出，會對沒有如期遵辦法定通知書的個案提出檢控，除非有關個案未達檢控門檻（**第 2.19 段**），但規劃署仍會繼續適時作出監察。**表 6** 顯示，法定通知書逾期未獲遵辦但沒有被檢控的個案的比率甚低，2018 至 2022 年的平均比率只有 1.2%。

---

[10] 執行管制組需向土地註冊處索取涉案土地的最新業權記錄，並擬備檢控指示，再連同已整理的檔案文件轉交檢控組作獨立評估。

[11] 根據《城規條例》第 23(9)(a)條，如被告人證明他已在當時的情況下採取一切合理步驟，以遵從法定通知書的要求，則可以此為免責辯護。

表 6：2018 至 2023 年法定通知書逾期未獲遵辦但沒有被檢控的個案統計數據

	發出法定通知書數目（張）	逾期未獲遵辦但沒有被檢控個案所涉及的法定通知書數目（張）（佔發出通知書的百分比及及個案數目）[#]
2018 年	3,388	44 (1.3% / 10)
2019 年	4,124	58 (1.4% / 16)
2020 年	2,795	16 (0.6% / 11)
2021 年	3,151	40 (1.3% / 16)
2022 年	2,115	29 (1.4% / 10)
2023 年	2,650	*

[#]：倘若個案同時涉及「強制執行通知書」及「恢復原狀通知書」，在統計時則會視作兩宗個案。

*：就 2023 年的個案（尤其是較近期的案），部分涉及的違規人士正在糾正違規事項，或規劃署仍在查核有關人士是否已遵辦通知書，故所得百分比並非最終數字。

2.22 根據規劃署的數據，在 2018 至 2023 年，每年提出檢控的違例發展個案介乎 52 至 145 宗（**表 7 欄 (a) 及 (b)**），平均處理時間（註：由確認違規、發出法定通知書至提出檢控的平均所需時間）則介乎 14 至 17 個月（**表 7 欄 (c)**）。公署留意到，2020 年的檢控個案數目（145 宗）顯著較其他年份高。規劃署解釋，2020 年提控的個案主要是該署 2018 年下半年至 2019 年確認違規的個案（平均處理時間為 16.1 個月），這段期間的違規個案數目較多（**表 3**）。該署亦指出，當違規者被法庭定罪後，其檢控人員會向法官說明案件的嚴重性及同類案件過往的罰款，以作參考。法官在量刑時亦會考慮被告的收入、有否悔意及求情理由等因素。

表 7：2018 至 2023 年規劃署提出檢控的違例發展個案統計數據

	檢控個案（宗）		平均處理時間 *（月）(c)	平均罰款 ^（元）(d)
	首次檢控 (a)	重複檢控 (b)		
2018 年	55	2	17.0	102,830
2019 年	79	12	16.2	130,542
2020 年	128	17	16.1	112,918
2021 年	57	12	16.6	81,901
2022 年	44	8	15.0	99,514
2023 年	47	14	14.1	118,076

*：平均處理時間是指由確認違規、發出法定通知書至提出檢控的平均所需時間。

^：平均罰款包含主要罰款及每日罰款。

規劃署面對的工作挑戰

2.23 實地視察是規劃署的蒐證工作重要一環。過往未有無人機支援時，規劃署的蒐證工作遇上不少困難。該署舉例指，早年曾有個案涉及的地段同時夾雜准許及違例用途，加上被高聳的圍牆阻隔，執行管制組須進行多次實地視察（包括安排輪候需時的直升機視察），才能確認違例發展的範圍及蒐集足夠證據。自 2018 年起，規劃署逐步廣泛應用無人機協助蒐證，令執管效能得以提升。

2.24 另一方面，《城規條例》第 22(1)條賦權規劃監督可在沒有手令或通知下，在合理時間進入土地及其上的任何處所，以確定有否或曾否出現違例發展或監督認為構成或曾構成違例發展的任何事項。然而，執行管制組曾因個別地點的入口被上鎖而無法視察。在此情況下，該組會在入口掛上警告海報及留下「到訪不遇信」，要求有關業主、佔用人或場地負責人聯絡該組，並會以無人機高空拍攝事涉地點，以蒐集證據。對於部分場地負責人的不合作行為（包括試圖搶走無人機、阻攔、驅趕或跟蹤執行管制組人員），視察人員會盡量向有關業主、佔用人或場地負責人解釋上述條文賦予規劃監督的權力，並會視乎情況，向警方報備行動詳情及要求安排人手在涉事地點附近戒備。

2.25 在 2017 年底至 2019 年期間，規劃署處理違例發展個案的

人手有所增加（由 2017 年的 64 人增至 2019 年的 77 人）(**表 8 欄 (c)**)，但相關組別的實際人員數目多年來一直低於編制，情況尤以 2021 至 2023 年最明顯（**表 8 欄 (d)**），而隨著更多地區被納入為發展審批地區及修訂後的《城規條例》新增由發展局局長指定的「受規管地區」(**第 2.2 段**)，該署近年負責執行地區管制的範圍增加約 1,169 公頃（幅度約為 4.8%）。面對人手挑戰，該署已循精簡程序的方向，按違例發展個案的優次，減少發出法定通知書後的跟進視察次數及縮短視察之間的間距時間，冀在現有人手資源下，提升處理個案的效率。

表 8：2017 至 2023 年規劃署執行管制組及檢控組的編制和實際人手數據

	執行管制組 (a)	**檢控組** (b)	**總人數** **[編制人手較對上一年增加數目]** (c)	**實際人手與編制人手差距** (d)
2017 年	54 (54)	10 (11)	64 (65)	-1
2018 年	60 (63)	13 (13)	73 (76) [+11]	-3
2019 年	63 (65)	14 (14)	77 (79) [+3]	-2
2020 年	61 (62)	17 (18)	78 (80) [+1]	-2
2021 年	60 (62)	17 (21)	77 (83) [+3]	-6
2022 年	58 (62)	17 (21)	75 (83) [+0]	-8
2023 年	55 (62)	17 (21)	72 (83) [+0]	-11

(　) 內為編制人數

2.26 為進一步防止違例發展，規劃署近年向公眾進行了一系列宣傳教育工作，包括在該署網頁和社交媒體提供相關執管和檢控資訊、製作小冊子和電視廣告，並與鄉議局、鄉事委員會、非政府機構和綠色團體進行簡介及會面等。該署期望通過上述工作，可讓公眾明白私人土地擁有者有責任確保其土地上沒有違例發展，以

及當局對打擊違規行為的決心。隨著該署增加宣傳教育，近年的違例發展個案數目亦見回落（**表 3**）。

公署人員隨同規劃署人員的實地視察

2.27 2024 年 5 月，公署人員隨同規劃署人員進行實地視察，以進一步了解該署的蒐證工作及發出法定通知書的程序。其中一宗個案是規劃署人員因應市民提出的違例發展投訴進行實地視察。由於當日現場附近發生火警，故該署人員只能透過無人機從高空拍攝事涉地段的情況。從影像所見，事涉地段內有用作存放物品的搭建物，亦有疑似填土工程的痕跡。就此，該署人員須再次實地了解情況，以確認事涉地段是否涉及違例發展。

2.28 另一宗視察個案則涉及將私人土地作違例發展，須由規劃署人員在現場張貼「強制執行通知書」。由於遇上「到訪不遇」的情況，未能接觸土地擁有人或場地負責人及進入場地視察，故該署人員先以無人機拍攝高空影像，確認場地有違例發展後，隨即在現場的大閘外掛上「強制執行通知書」。該署亦會同步以郵寄方式向土地擁有人發出通知書。

公眾意見

2.29 公署於 2023 年 8 月透過新聞稿公布展開是項主動調查行動後，接獲九份公眾意見，當中有意見關注規劃署對個別違例發展個案的執管進度，公署已將相關意見以撮要形式轉交規劃署，請該署備悉及採取適當跟進行動。部分意見涉及規劃署和地政總署可如何進一步提升執管工作效能，調查報告的相關段落會有詳細闡述。其他涉及規劃署的公眾意見主要有關該署如何透過法定通知書等措施令被破壞的生態環境回復原貌，以及應增加其執管工作的透明度。相關意見的詳情及規劃署的回應歸納如下：

I. <u>有意見認為，規劃署發出的法定通知書所訂明的補救行動不足以令被破壞的生態環境回復原貌，以兩宗過往發生的違例發展個案為例，該署發出的通知書只要求違規者在原地種草，不能令涉事地點回復原來的濕地面貌。相關意見認為，當局應在諮詢其他專業部門</u>

（例如漁護署）及相關範疇的專家意見後，清晰要求違規者將違例發展的地點恢復原來地貌。

規劃署表示，根據《城規條例》第 23(3)條，規劃監督可於送達強制執行通知書後，發出恢復原狀通知書，要求收件人將訂明土地恢復至：

(1) 如該土地在發展審批地區內，則在緊接憲報首次刊登有關發展審批地區圖或中期發展審批地區圖(如有的話)日期前的狀況；

(2) 如該土地在受規管地區內(**第 2.2 段**)，則在緊接關鍵日期(即 2022 年 12 月 9 日)前的狀況；或

(3) 恢復至監督認為滿意及對有關人士而言較有利的其他狀況。

規劃署指出，視乎個案的實際情況，該署會依據上述法例條文的原則，考慮恢復原狀要求。一般而言，若個案涉及填塘，該署會在填塘工程中止後，透過「恢復原狀通知書」，要求違規者移走塘內的填塘物料。如有需要，該署亦會在草擬恢復原狀要求時，徵詢其他部門(例如漁護署)的專業意見。根據規劃署的經驗，當移走填塘物料後，原有位置會形成低窪地，受破壞的生態環境可逐漸在自然演替下恢復原來面貌。

規劃署強調，現時針對違例發展個案所發出的「恢復原狀通知書」，符合《城規條例》第 23(3)條的原則。

公署曾就此項公眾意見向漁護署查詢。該署解釋，如何恢復受破壞的生態環境，取決於個案的地點、範圍及附近環境的實際情況。一般而言，將不屬於原來地點的廢棄物或填土物料（例如建築廢物）移除或直接填回泥土，再於原地栽種植物(包括草)，受破壞的生態環境可逐漸在自然演替下恢復原來面貌。因此，該署認為，在原地種草是可接受的生態環境復修方案。過去數年，規劃署曾就多宗違例發展個案，徵詢漁護署的專業意見，範圍涵蓋用作違例填土的物料是否適

合耕種、對規劃署所草擬的「恢復原狀通知書」的意見，以及違規者所作的糾正能否令受影響範圍恢復至可接受的程度等。

II. 有意見認為，當局可考慮安裝攝錄鏡頭，以監察曾出現違例發展個案的黑點及防止具高生態價值的地點被破壞。

規劃署表示，攝錄鏡頭與傳統閉路電視系統的監察功能相似。根據個人資料私隱專員公署發出的《閉路電視監察及使用航拍機指引》，資料使用者在安裝閉路電視進行監察前，應至少考慮：

(1) 閉路電視系統的設計及使用是否適當、必須及相稱；

(2) 是否有其他私隱侵犯程度較低的方法，同樣達到使用閉路電視系統的目的；以及

(3) 根據已制定的政策、控制措施及遵從《個人資料（私隱）條例》的安排，資料使用者是否已在使用閉路電視時負責任地及具透明度行事。

規劃署指出，其大部分執管行動均涉及私人土地。若安裝攝錄鏡頭進行長時間監察，或會涉及大量個人資料及私隱。現時，該署會利用其他對私隱侵犯程度較低的方式，包括派員或以無人機協助進行視察，這些方式較使用攝錄鏡頭更適當及相稱地達到調查和蒐證的目的。基於以上所述，該署不擬考慮安裝攝錄鏡頭作監察用途。

III. 現時，公眾只能透過規劃署轄下規劃資料查詢處的電腦，查閱違例發展個案的最新發展及該署曾採取的執管行動。有意見認為，該署現時的安排未能充分讓公眾對違例發展問題作出監察，並建議該署考慮將相關資訊同步上載至城規會的「法定規劃綜合網站 3」，以增加透明度。亦有意見提到，當局應公布各區涉及環境破壞的個案，包括地點、宗數及所涉面積。

規劃署表示，該署現時已將其過去五年「已完成執管個案」的詳細資訊上載到政府的「空間數據共享平台」（網址：www.csdi.gov.hk），以便公眾查閱。由於規劃署已透過上述渠道提供違例發展個案的執管行動資料，加上執管工作由規劃署署長負責，故不宜另行透過城規會的「法定規劃綜合網站 3」發放相同資料。市民如欲查詢該署對個別違例發展個案的跟進工作，可以書面向該署提出。

3

地政總署的權責和執管工作

地政總署的權責

3.1 對於涉及違例發展的個案，地政總署主要從非法佔用政府土地或私人土地違反土地契約條款的角度，考量是否需要採取執管行動。具體而言，若個案涉及非法佔用政府土地，該署可依據《土地條例》進行執管工作；違反地契條款方面，該署會按批地條款及香港法例第 126 章《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》對違規個案採取執行契約條款行動。

地政總署的執管工作

非法佔用政府土地

3.2 在接到涉嫌非法佔用土地的投訴或個案轉介後，地政總署轄下的分區地政處會安排實地視察及核實相關土地是否未撥用或未批租的政府土地。若證實有違規情況，所屬地政處會援引《土地條例》第 6(1)條，在現場張貼法定通知，飭令佔用人在指定限期前停止佔用政府土地，否則會採取進一步行動，包括援引《土地條例》第 6(2)條清理及接管土地上的財產和構築物，並會在掌握佔用人身份及充分證據下，考慮提出檢控。

3.3 地政總署接獲的非法佔用政府土地個案眾多，2019 至 2023 年每年介乎 14,300 至 16,700 宗[12]。因此，該署會以風險為本的原則，將佔用規模較大或違規較嚴重(包括涉及公共安全或構成環境

[12] 地政總署接獲懷疑非法佔用政府土地個案涉及不同形式和性質，差異很大，包括違泊單車、棄置車輛、店舖加建地台、傾倒廢物或建築廢料、擺放搭棚竹枝或貨斗，以至非法佔用大面積政府土地搭建構築物及圍封政府土地作棕地作業或住用等。

衞生風險）的個案，定為優先處理類別。自 2021 年 7 月起，該署再將位於敏感或自然保育地帶（包括「海岸保護區」、「自然保育區」及「綠化地帶」[13]）的非法佔用政府土地個案納入為優先處理類別，以盡早遏止違例發展對自然生態的破壞。按照現時做法，該署一般會於接獲個案起的四個月內，就優先處理類別個案完成執管行動（包括清理相關土地、豎設政府土地告示板、矮柱或圍封土地等，但並不包括檢控行動(如蒐集證據及啟動司法程序))；至於非優先處理類別個案，地政總署一般會於 24 個月內展開執管工作，並於 12 個月內完成跟進。

3.4 針對大範圍非法佔用政府土地的個案，地政總署於 2019 年年中成立特別行動專責組，使用該署的地理信息系統的資料及無人機拍攝的高空圖，分析相關土地資料和實地視察所得資料，以鎖定目標個案作重點打擊。專責組成立至 2023 年 12 月底這四年半中，該署已累計清理達 44.5 公頃的政府土地，當中包括 139 個涉及棕地作業的黑點。

3.5 地政總署的數據顯示，該署於 2018 至 2023 年接獲合共 534 宗由規劃署轉介、與違例發展相關的涉嫌非法佔用政府土地個案（**表 9**），當中有 346 宗個案經地政總署查證後，確認涉及非法佔用政府土地，佔規劃署所轉介個案的 64.8%，每年介乎 31 至 94 宗。

3.6 就上述 346 宗個案，截至 2023 年 12 月，有 148 宗因各種情況（例如已獲佔用人自行糾正）而無須地政總署引用《土地條例》張貼法定通知。對於餘下的 198 宗個案，地政總署分別就其中 29 宗張貼法定通知及提出一宗檢控（**表 9**）。該署指出，仍未張貼法定通知的違規個案，大部分屬於非優先處理類別，該署正按序處理；至於檢控數字偏低，該署則指往往難以確定佔用人的身份，檢控與否，亦須視乎所掌握的證據及法律意見。

[13] 位於相關地帶的違例發展個案同屬規劃署的優先處理類別個案。

表 9：2018 至 2023 年地政總署接獲規劃署轉介個案的跟進數據

	規劃署轉介的個案（宗）	調查後確認涉及非法佔用政府土地的個案 *（宗）	佔規劃署轉介的個案比率 (%)	張貼法定通知 # 的個案（宗）	提出檢控的個案（宗）
2018 年	58	37	63.8%	11	0
2019 年	140	94	67.1%	6	0
2020 年	97	65	67.0%	3	0
2021 年	117	70	59.8%	3	1
2022 年	77	49	63.6%	3	0
2023 年	45	31	68.9%	3	0
總數	**534**	**346**	**64.8%**	**29**	**1**

*：由於地政總署或需跨年處理個案的跟進工作，故年內由規劃署轉介的個案未必與年內證實涉及非法佔用政府土地的個案相關。

#：地政總署視察時，如情況合適會當場警告在場人士停止佔用政府土地。若相關人士接納警告並停止佔用政府土地，署方並不會張貼法定通知。

3.7 對於公署接獲公眾意見指，地政總署鮮有將被破壞的政府土地復原至原有的生態面貌，該署表示，當佔用人沒有在法定通知所訂限期前停止佔用政府土地，該署會採取適當執管行動，包括根據《土地條例》第 6(2)條，接管土地上的財產和構築物(**第 3.2 段**)及清理不屬於原來地點的構築物或廢棄物，並會按個案的地點、範圍及附近環境的實際情況，在有需要時配合其他相關部門(例如渠務署、土木工程拓展署、環境保護署、民政事務總署轄下各區民政處或漁護署等)商討修復方案，讓受破壞的生態環境可隨時間自然演替下復原。該署過往亦曾透過直接轉介或支付工程費用方式由其他專業部門(例如渠務署)跟進修復工程。

私人土地違反地契條款

3.8 絕大部分涉及違例發展的私人土地為私人農地[14]，一般沒有土地用途限制，但不得搭建未經批准的構築物。因此，除了可暫准存在的 1982 年已登記的寮屋或事先獲批外，在農地上搭建構築

[14] 私人農地是指地契指明作農業用途的土地，位於新界鄉郊的主要是集體政府租契下的舊批農地。

物則屬違反土地契約條款，地政總署可採取契約管制行動。該署已就處理私人農地的違契個案訂立優次，考慮因素包括違規規模(例如所涉面積及構築物數目)、嚴重性(例如是否用作出售或出租)、對環境衞生的影響(例如會否堵塞通道或妨礙衞生)，以及對公眾安全構成的風險(例如涉及火警、水浸及斜坡安全)。

3.9 對於私人農地上違契構築物的個案，地政總署會發出警告信，要求業權人於28日內糾正違規事項，否則該署會請土地註冊處將警告信在相關土地的土地登記冊上註冊(俗稱「釘契」)。每季，分區地政處會召開由當區地政專員擔任主席的檢討委員會會議，就「釘契」後仍未獲糾正的個案，審視有否需要採取進一步行動，包括根據地契及援引《政府土地權(重收及轉歸補救)條例》收回有關土地。

3.10 2018至2023年，地政總署經調查確認屬私人農地違反土地契約條款的個案共4,280宗，每年介乎452至898宗(**表10**)。同期，該署對2,528宗違契個案的私人農地「釘契」，每年的「釘契」個案為270至510宗。該署並無另行就涉及違例發展的私人土地違契個案進行統計。

表10：2018至2023年地政總署跟進私人農地違反土地契約條款的統計數據

	經調查後確認違反地契條款的個案(宗)	被「釘契」的違反地契條款的個案*(宗)
2018年	898	510
2019年	838	491
2020年	661	270
2021年	864	395
2022年	567	421
2023年	452	441
總數	**4,280**	**2,528**

*： 個案包括所有由地政總署接獲的投訴及由其他部門(包括規劃署)轉介的個案。由於該署或需跨年處理個案的跟進工作，故年內被「釘契」的個案未必與年內證實違反地契條款的個案相關。

3.11 2022 年中旬，地政總署已要求轄下新界分區地政處加強覆檢被「釘契」的個案及加大力度取締嚴重私人農地違契個案。在首 12 個月（2022 年 7 月至 2023 年 6 月），地政總署共向 81 宗違契個案的私人農地業權人發出收回土地前的最後警告信。截至 2023 年 12 月底，其中 11 宗個案因沒有遵辦該署的指示而被收回土地；其餘個案則已獲糾正或在糾正中。該署表示，發出最後警告信及收回土地的個案數目均較對上一年同期倍增[15]。

3.12 同時，地政總署的特別行動專責組（**第 3.4 段**）亦有協助跟進性質較嚴重的私人農地違契個案，包括興建構築物作住用、有蓋工場或倉庫等用途。專責組由 2019 年中成立至 2023 年 12 月底，已對 430 幅違契私人農地採取契約管制行動。此外，新界分區地政處過往會交由不同組別分別跟進同區的非法佔用政府土地及違反土地契約條款個案。經檢視後，地政總署已將分區地政處的工作作出整合。自 2023 年 4 月起，由同一組別處理同一區域內的所有土地違規個案。這個一站式安排，除可讓分區地政處更靈活安排巡查工作外，亦有助提升執管效率。

[15] 2021 年 7 月至 2022 年 6 月，地政總署向約 27 宗涉及新界私人農地的違契個案，發出收回土地前的最後警告信，最終有五宗個案被收回土地。

4

跨部門協作及聯合行動

概況

4.1 在有效運用資源的前提下，規劃署會將完全或大部分位於政府土地的違例發展個案轉介地政總署跟進，原因是進行違例發展的佔用人身份較難確定。地政總署負責管制未批租的政府土地，該署可根據《土地條例》採取執管行動處理非法佔用政府土地的情況。規劃署亦表示，一直與不同相關部門(包括警務處及環境保護署等)保持聯繫，就違例發展個案及所衍生的其他非法活動，按各自的工作範疇及權限採取執管行動，或透過跨部門聯合行動跟進。

4.2 地政總署初期回應公署的調查時，表示兩署並無就處理違例發展個案訂立協作機制，並指只由地政總署對完全位於政府土地的違例發展進行執管工作的說法並非絕對正確。其後，地政總署進一步解釋，該署每年須處理超過 10,000 宗非法佔用政府土地個案(**第 3.3 段**)，在處理由規劃署轉介的違例發展個案時，會著眼於個案有否涉及非法佔用政府土地或私人土地違反土地契約條款，並按該署的「風險為本」方針，為個案訂定執管優次(**第 3.3 及 3.8 段**)。若發現政府土地被非法佔用，該署會按緩急優次引用《土地條例》採取執管行動(**第 3.2 段**)；私人土地方面，絕大部分涉及違例發展的私人土地為沒有用途限制的私人農地，該署的契約管制行動主要取決於農地有否違契搭建的構築物(**第 3.8 段**)。在公署展開是項主動調查行動後，規劃署和地政總署已推出加強協作的機制和措施(**第 4.6 及 4.7 段**)。

跨部門協作及聯合行動

規劃署

4.3 規劃署會依據《城規條例》的規定，對懷疑土地違例發展的個案作出調查及跟進，並將完全或大部分位於政府土地的個案轉介地政總署。當個案同時涉及土地用途以外的事務(例如環境衞生、噪音及水浸等)時，規劃署亦會作出轉介，一方面要求有關部門在其權限範圍內跟進及適時告知該署跟進進度及結果，另一方面會與相關部門保持溝通，除了在調查過程中就疑問徵詢部門意見外，亦會視乎需要安排聯合現場調查或會議，甚至跨部門聯合行動，令部門之間確立清晰的權責及跟進方向，以有效運用跨部門資源，進行執管工作。

4.4 在 2018 至 2023 年期間，規劃署共參與 25 次跨部門聯合行動，涉及 35 宗個案(**表 11**)。數據顯示，該署參與聯合行動的次數有所增加，由 2018 至 2020 年的每年 1 至 2 次，增至 2021 至 2023 年的每年 4 至 8 次；同期，透過聯合行動跟進的個案數目亦顯著增加，由 2018 至 2020 年的 1 至 3 宗，增至 2021 至 2023 年的 6 至 12 宗。另一方面，該署並無統計同期轉介地政總署或其他部門的個案數據。

表 11：2018 至 2023 年規劃署參與跨部門聯合行動的統計數據

	參與跨部門聯合行動次數	涉及個案數目(宗)*
2018 年	1	1
2019 年	2	2
2020 年	2	3
2021 年	8	12
2022 年	8	11
2023 年	4	6
總數	**25**	**35**

* 跨部門聯合行動可涉及多於一宗個案。

地政總署

4.5 非法佔用政府土地的執管工作，主要由地政總署負責。該署亦會不時參與由各區民政處統籌的相關跨部門聯合行動。該類

聯合行動大部分涉及地區環境衞生及街道管理問題（例如店舖阻街及違泊單車），與違例發展無關。至於涉及違反地契條款的個案，地政總署會代表政府，以地主身份執行地契條款。若個案涉及的違規行為同時觸及其他部門的職權範疇而需由地區民政處統籌聯合行動處理，該署亦會相應作出配合。地政總署並無備存過往參與跨部門聯合行動的統計數據。

規劃署及地政總署加強協作的新措施

4.6 在公署展開是項主動調查行動後，規劃署及地政總署已全面檢視既有的協作模式，並認同在應對違例發展個案的執管工作上，有進一步提升跨部門協作的空間。就此，雙方代表於 2023 年 10 月會面，同意成立由兩個部門的副署長共同主持的合作小組，初步計劃每半年至少舉行一次會議，以推動部門之間的溝通及加強合作機制。

4.7 此外，規劃署及地政總署亦於早前推出先導計劃，重點打擊在私人農地上的大規模違例發展及違契構築物。首階段計劃選定兩個大型違例發展[16]，總面積超過 4,500 平方米，涉及未經授權的土地開發及違契構築物。兩個部門以聯合行動方式，透過引用《城規條例》及地契條款，同步進行執管工作，以期盡早修復被破壞的鄉郊環境，及停止生態持續受干擾。2024 年 3 月，合作小組已舉行首次會議，檢視首階段先導計劃的成效。小組亦會繼續揀選合適個案，同步進行執管工作。

4.8 除加強部門之間的協作外，地政總署亦計劃改善其數據記錄系統，備存由規劃署轉介、涉及違契私人土地個案的統計數字。隨著社會對保育自然環境的關注與日俱增，該署於 2024 年 4 月推出新措施，除將涉及「具特殊科學價值地點」（**第 2.7 段及註釋 6**）的非法佔用政府土地個案納入優先處理類別外，亦已要求分區地政處職員在處理懷疑私人土地違契個案時，查核土地的規劃用途。若個案位處敏感或自然保育地帶（包括「海岸保護區」、「自然保育區」、「綠化地帶」及「具特殊科學價值地點」），除按現行機制採取適合的契約執管行動外，須同步轉介規劃署跟進。就規劃署表示會

[16] 兩個違例發展涉及合共 14 幅私人農地，截至 2024 年 8 月，就違契情況持續的 11 幅私人農地，地政總署已根據地契及援引《政府土地權（重收及轉歸補救）條例》收回有關土地；其餘土地的違規構築物已被清拆，違契事項已獲糾正。

採取行動的個案而言，地政總署亦將提升個案的執管優次，以期配合規劃署的執法行動。

5

評論和建議

公署的評論

5.1 土地是珍貴的社會資源，政府既要就土地運用作出審慎規劃，以配合社會發展及社區建設的需要，亦須着力打擊土地違例發展，以防止自然生態受到破壞。現時，土地違例發展的執管工作主要由規劃署負責。該署可依據《城規條例》，對發展審批地區內的新界鄉郊地方的違例發展採取執管行動；當個案涉及非法佔用政府土地或違反土地契約條款的私人土地時，地政總署亦有責任執管。倘若個案同時涉及公眾安全或環境衞生等範疇，則需由相關部門透過跨部門協商方式處理，包括籌組跨部門聯合行動。

5.2 多年來，《城規條例》未有賦權規劃署在先前未納入發展審批地區的鄉郊地區執法。自經修訂的《城規條例》於 2023 年 9 月 1 日起生效，發展局局長可將新界鄉郊地區正面臨發展壓力及破壞環境風險的具生態價值地區劃為「受規管地區」，令規劃署可就該些地區內的違例發展進行執管（**第 2.2 段**）。上述措施堵塞過往漏洞，有助更好地應對違例發展問題和保護鄉郊環境。

5.3 固然，當局有責任透過具體措施，從嚴應對土地違例發展，但契約管制以至執法只屬事後補救對策，要有效防止問題出現，宣傳教育是重要一環。就此，規劃署近年透過小冊子、社交媒體、電視廣告，以及與不同持份者會面等，讓私人土地擁有人知悉其應盡的責任，該署會嚴加執管，並加強公眾對該署執管工作的認識和支持。

5.4 是次主動調查行動，公署審視了規劃署和地政總署對土地違例發展的執管，包括兩署的權責和分工、對相關投訴和違規個案的處理，以及跨部門協作。公署亦隨機抽選並審研了六宗規劃署及

地政總署跟進違例發展和相關違規行為（包括非法佔用政府土地及私人土地違反契約條款）的個案，詳情請參見**附錄**。

5.5 整體而言，公署認為，規劃署及地政總署已按其職能及法例賦予的權力，對違例發展個案作出跟進，但在執管流程及力度上，仍有可進一步完善的地方。公署亦欣悉，在公署展開主動調查行動後，規劃署及地政總署對公署在跨部門協作方面的觀察和意見從善如流，並作出積極回應，採取措施加強雙方的協作。公署對兩署工作的具體評論，詳見如下：

有關規劃署的執管工作

5.6 在 2018 至 2023 年期間，規劃署發現的違例發展個案共 2,549 宗，有下跌趨勢，由 2018 年的 522 宗跌至 2023 年的 367 宗，跌幅接近三成（**表 3**）。公署留意到，規劃署按年經主動巡查發現的違規個案比率平均超過六成（約 67%），大幅高於調查投訴確認的個案比率（約 15%）（**第 2.12 段、表 1 及 2**），顯示該署對發展審批地區的大範圍巡查，以至個別地點的針對性巡查，均能發揮監察效能。同時，該署因應違規個案所發出的法定通知書（包括「強制執行通知書」、「停止發展通知書」及「恢復原狀通知書」），大部分均獲得遵辦，遵辦比率按年介乎 69%至 88%（**第 2.18 段及表 5**），反映現時的執管對大部分違規者而言具有阻嚇力。

5.7 對於餘下未有遵從法定通知書的個案，規劃署會在評估個案涉及的公眾利益及所得證據後，考慮向違規者提出檢控。數據顯示，在法定通知書逾期未獲遵辦的個案中，只有極少部分該署因未達檢控門檻而沒有提出檢控，2018 至 2022 年的平均比率只有 1.2%（**表 6**）。2018 至 2023 年，該署提出檢控的違例發展個案共 475 宗（**表 7 欄 (a) 及 (b)**），當中 65 宗為重複檢控個案（**表 7 欄 (b)**）。公署曾審視兩宗涉及重複檢控的個案（**個案四及個案五**），留意到兩宗個案均是將私人土地違例用作貯物及停車場，所涉及的都是易於糾正或重犯的情況。兩宗個案的違規者皆在遵辦規劃署發出的「強制執行通知書」後再次違規，該署則重新發出「強制執行通知書」。

5.8 規劃署解釋，因應上述兩宗個案皆為相同地點於短時間內重複出現違例發展，故該署已按既定程序，將第二次及其後發出的「強制執行通知書」的遵辦期限，由一般的三個月縮減至一個月，

相關土地擁有人亦因未有遵從「強制執行通知書」的規定而被多次檢控，最終被法庭定罪及罰款。

5.9 公署認同，縮短法定通知書的遵辦期限有助提升處理重犯個案的效率。按規劃署的現行做法，該署會視乎涉案土地是否完全與先前違例發展土地的範圍重疊及違規者是否在一年內重複違規，而釐定新法定通知書的遵辦期限，縮減至最短一個月。公署認為，著眼於違規者是否在一年內重複違規，可能對部分冥頑不靈的重犯者欠缺阻嚇力。以**個案五**為例，相關土地擁有人曾於數年內三次進行相同違例發展，難以令人相信違規行為並非明知故犯。公署建議，對於重複違反《城規條例》的個案，規劃署應研究在釐定法定通知書的遵辦期限時納入更多考慮因素（包括重犯者的總違規次數、所涉地段的總面積、違規性質、對環境衞生的影響等），以遞減方式縮短遵辦期限，藉此合乎比重地增加違規者的違規成本。

5.10 規劃署的資料顯示，違例發展檢控個案的平均處理時間（即由確認違規、發出法定通知書至提出檢控的平均所需時間），由 2018 年的 17 個月下跌至 2023 年的 14 個月（**表 7 欄(c)**），顯示該署的工作效率有所提升。隨著更多地區被納入為發展審批地區及修訂後的《城規條例》新增由發展局局長指定的「受規管地區」，受規劃署執管的土地範圍預計會持續增加。公署欣悉，為應付預期增加的工作量，該署已修訂其執管程序，減少發出法定通知書後的跟進視察次數及縮短視察之間的間距時間，冀循精簡程序的方向，加快處理違例發展個案。

5.11 雖然如此，公署留意到，規劃署負責處理違例發展個案的兩個組別（執行管制組及檢控組）的總人手近年有下跌趨勢，由 2020 年的 78 人降至 2023 年的 72 人，兩個組別的實際人手與編制人手的差距亦按年擴大，2023 年的實際人手較編制人手少 11 人（**表 8**）。公署認為，規劃署透過精簡行政程序提升效率的同時，亦應檢視人手情況，並按需要透過內部調配補充空缺，以應付繁重的執管工作。

5.12 另一方面，公署經審視部分需時較長處理的檢控個案後，留意到當個案涉及土地業權變動時，該署的處理有可改善之處。以**個案三**為例，該署於 2019 年 2 月確認涉及違例發展的私人地段業權已被轉讓，原來業主已無可能遵辦法定通知書，但該署仍待通知書期限屆滿及完成所有跟進視察後，才於同年 9 月向新的業權人

發出法定通知書，變相延長執管行動的時間。就此，規劃署認同公署的觀察，若能及早向新的業權人發出新的法定通知書，應可縮短整體處理時間。該署已提醒職員適時核實及記錄所收到的業權變動通知，並作出適當跟進。公署建議，規劃署以指引方式訂明涉及業權變動的違例發展個案的處理程序及指標時間，並定時向職員傳閱，以避免遺漏。

5.13 對於有公眾意見認為規劃署在「恢復原狀通知書」所訂的要求不足以令被破壞的生態環境回復原貌（**第 2.29(I)段**），該署已闡述《城規條例》的相關條文及擬訂「恢復原狀通知書」的法律原則，該署亦會在有需要時徵詢其他部門的專業意見，確保所發出的通知書能平衡法例的要求及環境保育的需要。公署曾向漁護署查詢，知悉規劃署曾就不同個案，徵詢其專業意見。漁護署亦表示，如何恢復受破壞的生態環境，視乎個案地點、範圍及附近環境而有所不同。根據該署的專業意見，將不屬於原來地點的廢棄物或填土物料（例如建築廢物）移除或直接填回泥土，再於原地栽種植物（包括種草），受破壞的生態環境可逐漸在自然演替下恢復原來面貌。

5.14 公署留意到，根據《城規條例》，「恢復原狀通知書」除可要求違規者將土地恢復至發展審批圖則刊憲時的狀況外，亦可視乎實際情況，要求將土地恢復至規劃監督認為滿意及對相關人士而言較有利的狀況。公署認同，規劃署在敲定法定通知書的最終要求前，須考慮法例要求、個案性質及保護環境等多方面因素。雖然如此，就名稱而言，「恢復原狀通知書」可能容易令公眾誤以為該通知書必然會要求收件人將土地徹底恢復原貌或原來的狀況。對此，公署建議，規劃署應透過部門網站等宣傳渠道，加強對「恢復原狀通知書」的解說，以提升公眾對該署執管工作的認識，避免誤解。

5.15 與此同時，公署認為，規劃署應持續加強宣傳教育，讓私人土地業主清楚了解其責任、違例發展活動對環境的破壞、該署的執管角色、違規者須付上的代價，以及《城規條例》的重點，冀提高循規守法的意識。

有關地政總署的執管工作

5.16 就違例發展個案，地政總署主要從非法佔用政府土地或私

人土地違反地契條款的角度，採取執管行動。由於每年接獲的非法佔用政府土地個案眾多，故該署已訂立指引，以風險為本的原則，考慮個案地點的面積、規劃用途及違規的嚴重程度，釐定處理優次。

5.17 公署曾審研的部分個案（**個案一及二**）顯示，地政總署為個案訂定優次時，做法並非與上述指引完全相符。在**個案一**，地政總署根據規劃署轉介的資料，界定個案並非優先處理類別，加上受政府因應 2019 冠狀病毒病疫情實施的特別工作安排所影響，故分區地政處在接獲規劃署轉介個案後八個多月才安排視察，視察時發現事涉政府土地除被舖上混凝土外，亦有堆放貨櫃、建築材料及廢料。公署留意到，個案涉及「綠化地帶」內的政府土地被填土及堆放建築廢物，雖然在案發時（2019 年），涉及「綠化地帶」的個案不屬優先處理類別，但在政府土地上非法傾倒廢物是該署當時適用的指引內所訂須優先處理的類別。因此，分區地政處在沒有視察下便斷定個案不屬優先處理類別，實不夠穩妥。

5.18 上述個案亦顯示，當非法佔用政府土地的個案同時涉及優先和非優先處理類別時，職員在如何判斷個案整體而言應屬優先還是非優先處理類別，有不清晰之處。公署建議，地政總署全面檢視現有指引，清晰訂明考慮個案是否屬於優先處理類別的各項因素，並以實際個案輔助，具體說明當個案同時涉及優先和非優先處理類別的情況時，應如何作出考量，令職員有所依循。進一步而言，該署亦應設立監察機制，確保職員妥善為不同個案訂定跟進優次。

5.19 至於**個案二**，有關個案同樣位於「綠化地帶」內，案發時（2021 年）「綠化地帶」的個案已被列作地政總署指引內的優先處理類別。雖然如此，分區地政處接獲規劃署的轉介後，認為個案無須優先處理，原因是被非法佔用的政府土地只是位於「綠化地帶」的邊緣位置，且面積較小，因此可待該處就私人土地部分採取後續契約管制行動時一併處理。最終，分區地政處在接獲個案轉介後超過一年半進行視察，並即日採取執管行動。公署欣悉，地政總署經檢視後，同意該個案所涉政府土地的執管工作有改善空間，分區地政處當時可更早採取執管行動而無需等待私人地段的後續契約管制行動。

5.20 另一方面，**個案六**顯示，地政總署未有適時完成屬優先處理類別的非法佔用政府土地個案。該個案涉及「海岸保護區」的違例發展，分區地政處於 2022 年 9 月已確認有人曾於政府土地進行非法堆填及填土工程，故張貼法定通知，飭令佔用人停止佔用政府土地。法定通知期限屆滿後，分區地政處於 2022 年 11 月進行視察，發現工程相關的挖泥機和建築廢物已被移走，非法填土工程亦已停止，但相關政府土地仍被部分堆放的泥土佔用。就此，該署已豎立政府土地告示牌及安排職員定期視察，以防止該處再有非法傾倒廢物活動。分區地政處在 2023 年 7 月完成蒐證後，將個案轉交地政總署轄下檢控組作獨立評估。2024 年 2 月，檢控組在審視個案後，認為未可確認達致合理定罪機會，最終沒有提出檢控。公署留意到，在法定通知期限屆滿後，由分區地政處視察、完成蒐證、轉介個案至檢控組作獨立評估，至檢控組完成評估，需時共 15 個月（即 2022 年 11 月至 2024 年 2 月），處理效率有可改善之處。

5.21 公署建議，地政總署應加強培訓，確保職員清楚了解署方的執管角色，並按該署所訂的工作指標，適時跟進違規及違契個案。公署亦留意到，地政總署每年須處理大量非法佔用政府土地及違反地契條款的個案，該署宜同步檢視現有人手，並因應實際情況探討是否需要透過內部人手調配甚或要求增撥資源，應付執管工作所需。

有關規劃署和地政總署的跨部門協作

5.22 規劃署和地政總署根據各自的職能和權責，跟進違例發展個案。現時，規劃署會將完全或大部分位於政府土地的違例發展個案，轉介地政總署跟進。公署理解，規劃署進行執管工作的先決條件是確認土地擁有人、佔用人或場地負責人的身份，但對於非法佔用政府土地的個案而言，由於較難確認佔用人或負責人的身份，故由地政總署引用《土地條例》張貼法定通知、清理及接管土地上的財產和構築物，在實際執管上會較為可行。

5.23 在是項主動調查行動進行初期，公署留意到，地政總署與規劃署在跨部門協作的效率方面，確有進一步提升的空間。公署樂見，經公署協調後，兩署對公署提出的觀察及意見從善如流，進一步加強協作。具體而言，規劃署和地政總署已成立一個由兩署副署長共同主持的合作小組，並於 2024 年 3 月舉行首次會議，同時推出先導計劃，選定兩個涉及私人農地的大規模違例發展採取聯合

執管行動（**第 4.6 及 4.7 段**）。公署對兩署積極採取改善措施，表示讚賞。公署期望，兩署利用新建立的高層次溝通平台，深化協作，令雙方的執管工作產生協同效應。

5.24 由於合作小組只是剛剛成立，公署建議，規劃署和地政總署考慮訂立檢討機制及時間表，適時檢視合作小組的工作方針和聯合執管行動先導計劃的成效，以確保新推出的措施能達致提升跨部門協作的目標。

5.25 此外，規劃署和地政總署在備存涉及跨部門協作的數據方面，亦有可改進的空間。公署留意到，規劃署現時並無統計轉介予地政總署或其他部門的跨部門個案數據；地政總署則沒有備存過往參與跨部門聯合行動的數據，亦無就涉及違例發展的私人土地違契個案進行統計。公署建議，規劃署和地政總署各自檢視現時所備存的跨部門違例發展個案及執管數據，並商討是否需要納入更多數據項目，為執管工作的監察和分析提供更精準及更全面的數據基礎。

5.26 進一步而言，規劃署及地政總署應考慮為違例發展個案設立資料庫，記錄違規者的身份、所涉地點、違規事項及跟進結果等資料，以利便跨部門的情報分享和執管工作。兩署可利用資料庫，因應違規個案的嚴重性及是否涉及重複違規等因素，就高風險地點訂立針對性的措施，以防患於未然。

5.27 隨著經修訂的《城規條例》於 2023 年 9 月生效後，規劃署可就被劃為「受規管地區」內的違例發展進行執管。在受執管的土地範圍持續增加的情況下，公署建議，規劃署及地政總署應適時檢視執管流程和個案轉介程序，審視有否進一步精簡及整合的空間，冀能善用資源，以應對可能增加的執管工作量。

5.28 展望將來，隨著今屆政府積極推展各項土地發展項目，新界鄉郊土地的運用將產生重大變化，違例發展活動的模式、規模等亦可能隨之有所改變。公署認為，規劃署和地政總署作為執管當局應在實施上述各項改善措施後進行系統性檢討，並因時制宜，持續深化改革創新，完善執行機制和協作，不斷提高防止和應對違例發展的能力。

公署的建議

5.29 綜合上述評論，申訴專員對規劃署和地政總署有以下建議：

規劃署

(1) 對於重複違反《城規條例》的個案，研究在釐定法定通知書的遵辦期限時納入更多考慮因素（包括重犯者的總違規次數、所涉地段的總面積、違規性質，對環境衞生的影響等），以遞減方式縮短遵辦期限，藉此合乎比重地增加違規者的違規成本（**第 5.9 段**）；

(2) 檢視負責處理違例發展個案的人手情況，並按需要透過內部調配補充空缺，以應付執管工作（**第 5.11 段**）；

(3) 以指引方式訂明涉及業權變動的違例發展個案的處理程序及指標時間，並定時向職員傳閱，以避免遺漏（**第 5.12 段**）；

(4) 透過部門網站等宣傳渠道，加強對「恢復原狀通知書」的解說，以提升公眾對該署執管工作的認識，避免誤解（**第 5.14 段**）；

(5) 持續加強宣傳教育，讓私人土地業主清楚了解其責任、違例發展活動對環境的破壞、該署的執管角色、違規者須付上的代價，以及《城規條例》的重點，冀提高循規守法的意識（**第 5.15 段**）；

地政總署

(6) 全面檢視現有指引，清晰訂明考慮個案是否屬於優先處理類別的各項因素，並以實際個案輔助，具體說明當個案同時涉及優先和非優先處理類別的情況時，應如何作出考量，令職員有所依循（**第 5.17 段**）；

(7) 設立監察機制，確保職員妥善為不同個案訂定跟進優次（**第 5.18 段**）；

(8) 加強培訓，確保職員清楚了解署方的執管角色，並按該署所訂的工作指標，適時跟進違規及違契個案（**第 5.21 段**）；

(9) 檢視現有人手，並因應實際情況探討是否需要透過內部人手調配甚或要求增撥資源，應付執管工作所需（**第 5.21 段**）；

規劃署和地政總署（跨部門協作）

(10) 考慮訂立檢討機制及時間表，適時檢視合作小組的工作方針，以確保新推出的措施能達致提升跨部門協作的目標（**第 5.24 段**）；

(11) 適時檢視聯合執管行動先導計劃的成效(**第 5.24 段**)；

(12) 各自檢視現時所備存的跨部門違例發展個案及執管數據，並商討是否需要納入更多數據項目，為執管工作的監察和分析提供更精準及更全面的數據基礎(**第 5.25 段**)。

(13) 考慮為違例發展個案設立資料庫，記錄違規者的身份、所涉地點、違規事項及跟進結果等資料，以利便跨部門的情報分享和執管工作（**第 5.26 段**）；

(14) 利用上述新設立的資料庫，因應違規個案的嚴重性及是否涉及重複違規等因素，就高風險地點訂立針對性的措施，以防患於未然（**第 5.26 段**）；

(15) 適時檢視執管流程和個案轉介程序，審視有否進一步精簡及整合的空間，冀能善用資源，以應對可能增加的執管工作量（**第 5.27 段**）；以及

(16) 在實施上述各項改善措施後進行系統性檢討，並因時制宜，持續深化改革創新，完善執行機制和協作，不斷提高防止和應對違例發展的能力（**第 5.28 段**）。

鳴謝

5.30 就公署在展開調查行動期間獲規劃署、地政總署及漁護署全力配合，以及關注此課題的市民及團體提供寶貴意見，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署
檔案編號：DI/470
2024 年 10 月

公署不時在社交媒體上載選錄調查報告的個案摘要，歡迎關注我們的 Facebook 及 Instagram 專頁，以獲取最新資訊：

Facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram.com/Ombudsman_HK

圖表目錄

圖 / 表	標題	頁數
表 1	2018 至 2023 年規劃署接獲有關違例發展投訴的統計數據	5-6
表 2	2018 至 2023 年規劃署進行主動巡查的統計數據	6
表 3	2018 至 2023 年規劃署發現的違規個案統計數據	7
表 4	2018 至 2023 年優先處理類別的違例發展個案佔整體個案的比率	7
表 5	2018 至 2023 年規劃署發出各類法定通知書的統計數據及遵辦情況	10
表 6	2018 至 2023 年法定通知書逾期未獲遵辦但沒有被檢控的個案統計數據	12
表 7	2018 至 2023 年規劃署提出檢控的違例發展個案統計數據	13
表 8	2017 至 2023 年規劃署執行管制組及檢控組的編制和實際人手數據	14
表 9	2018 至 2023 年地政總署接獲規劃署轉介個案的跟進數據	21
表 10	2018 至 2023 年地政總署跟進私人農地違反土地契約條款的統計數據	22
表 11	2018 至 2023 年規劃署參與跨部門聯合行動的統計數據	25

附錄

個案研究

個案（一）及（二）: 規劃署和地政總署就同時涉及私人土地和政府土地的違例發展個案的跟進

個案（一）

日期	部門採取的跟進行動
2019 年 8 月	• 規劃署進行主動巡查時，發現某地點被舖上混凝土，亦有堆放建築廢物，顯示該地點曾進行填土工程。有關地點涵蓋政府土地和私人土地，部分範圍被劃為「綠化地帶」[1]，須獲城市規劃委員會（「城規會」）的規劃許可，方可進行填土工程。
2019 年 11 月	• 經蒐證確認及地區執行管制會議議決後，規劃署向私人土地的土地擁有人先後發出「強制執行通知書」及「恢復原狀通知書」，並將個案轉介地政總署，跟進政府土地上的填土工程。 • 地政總署審視規劃署轉介與填土工程有關的「強制執行通知書」及當時適用的工作指引後，認為規劃署轉介的個案不屬優先處理類別（註：地政總署於 2021 年 7 月始將涉及「綠化地帶」的非法佔用政府土地個案納入為優先處理類別）。
2020 年 2 月及 4 月	• 規劃署進行跟進視察，發現「恢復原狀通知書」未獲遵辦。

[1] 「綠化地帶」的規劃意向主要是利用天然地理環境作為市區和近郊發展區的界限，以抑制市區範圍的擴展，並提供土地作靜態康樂場地。根據一般推定，此地帶不宜進行發展。除由政府統籌或落實的公共工程外，在「綠化地帶」內進行任何填土工程，包括為改作經常准許的用途或發展，必須先取得城規會的規劃許可，否則便屬《城市規劃條例》下的違例發展。

日期	部門採取的跟進行動
2020 年 7 月	• 由於個案不屬優先處理類別，加上受 2019 冠狀病毒病期間實施的特別工作安排影響，地政總署於接獲個案（2019 年 11 月）八個多月後才安排視察，確定非法佔用政府土地的狀況（包括被舖上混凝土、擺放貨櫃、建築材料及廢料）。
2020 年 10 月	• 規劃署確定有足夠證據後，引用《城市規劃條例》向私人土地的土地擁有人提出檢控。
2020 年 10 月及 11 月	• 地政總署援引《土地（雜項條文）條例》，在現場張貼法定通知，飭令有關人士停止佔用政府土地。 • 同時，地政總署安排清理政府土地上的混凝土路面及物品，並設置政府土地告示牌、石屎躉及金屬柱和安排護衞員巡邏，以防止土地再被挖掘或佔用。

圖 1 至圖 4：規劃署及地政總署所提供有關個案一的圖片

圖 1



規劃署於 2019 年 8 月
視察時所攝

圖 2



個案所涉及的範圍

圖 3



地政總署於 2020 年 10 月
在事涉政府土地張貼法定通知

圖 4



地政總署於 2020 年 11 月
在事涉地點豎立金屬柱、
石屎躉及政府土地告示牌

個案（二）

日期	部門採取的跟進行動
2021 年 8 月	• 規劃署接獲投訴，指某地點被用作貯存及拆解電路板等零件，涉及被劃為「綠化地帶」及「綜合發展區」[2]的政府和私人土地。根據規劃圖則，將「綠化地帶」及「綜合發展區」用作貯物用途前須向城市規劃委員會申請規劃許可，但當局並無接獲相關申請。
2021 年 9 月	• 規劃署進行實地視察，發現事涉地點被圍封，只能從外面觀察及透過無人機協助蒐證，確認有關地點被用作違規貯物。 • 同月，規劃署向土地擁有人發出「強制執行通知書」，並通知地政總署有關的違規事宜。 • 在收到規劃署的轉介前，地政總署已於 2013 年因應事涉地點的私人土地範圍所發現的違契構築物進行「釘契」。 • 地政總署解釋，由於有關地點涉及的政府土地位於「綠化地帶」的邊緣位置（靠近馬路旁邊），所佔面積亦較小，故該署原先計劃在跟進上述私人土地的後續契約管制行動時一併處理。
2021 年 10 月及 12 月	• 規劃署進行跟進巡查，發現「強制執行通知書」逾期未獲遵辦。
2022 年 5 月	• 在取得足夠證據及經執行管制會議議決後，規劃署引用《城市規劃條例》提出檢控。

[2] 「綜合發展區」地帶的規劃意向是在涵蓋範圍進行綜合發展或重建作住宅用途、商業設施、休憩用地和其他配套設施。設立這個地帶的目的，是方便政府當局因應環境、交通和基礎設施等各種限制，對發展的組合、規模、設計和布局實施適當的管制。

日期	部門採取的跟進行動
2023 年 5 月	• 地政總署視察發現有關地點的政府土地部分被圍封，遂於視察當日依據《土地（雜項條文）條例》張貼法定通知，要求佔用人停止非法佔用政府土地。 • 其後，地政總署確定政府土地上的圍板及金屬支架已被清拆及移走。

圖 5 至圖 8：規劃署及地政總署所提供有關個案二的圖片

圖 5



個案所涉及的範圍

圖 6



規劃署於 2022 年 10 月
視察時所攝

圖 7



地政總署於 2023 年 5 月
在事涉政府土地的圍板
張貼法定通知

圖 8



地政總署於 2023 年 11 月
在事涉地點豎立政府土地告示牌

個案（三）：規劃署就涉及業權變動的法定通知書的跟進

日期	部門採取的跟進行動
2018 年 10 月	• 規劃署進行主動巡查時，發現多個位於「康樂地帶」及「綠化地帶」的私人地段被違規用作擺放建築材料、貨櫃及機械裝置，屬違例發展。 • 由於部分地段位於「綠化地帶」，故此個案屬優先處理類別。
2018 年 11 月	• 經執行管制會議通過後，規劃署發出「強制執行通知書」，要求相關土地擁有人於三個月內停止將土地用作貯物。 • 同月，其中一名土地擁有人的遺囑執行人（「業主甲」）委託律師代表，通知規劃署已將相關土地的業權轉讓給另外三名人士（「業主乙」、「業主丙」及「業主丁」）。
2018 年 12 月	• 規劃署在土地註冊處的綜合註冊資訊系統進行查證，發現上述土地的業權仍未轉讓，擁有人仍是業主甲。
2019 年 2 月	• 業主甲遺囑執行人的律師代表去信規劃署，提供土地註冊處的文件，顯示已完成上述土地的業權轉讓程序，並提供業主乙、丙及丁的聯絡地址。
2019 年 2 月至 7 月	• 規劃署於「強制執行通知書」期限屆滿後進行數次跟進視察，發現該通知書未獲遵辦。
2019 年 8 月	• 規劃署撤銷向業主甲發出的「強制執行通知書」。
2019 年 9 月	• 規劃署重新向業主乙、丙及丁發出「強制執行通知書」，遵辦期限為兩個月。

日期	部門採取的跟進行動
2019 年 11 月至 12 月	• 規劃署進行跟進視察，確認新發出的通知書已獲遵辦。
2020 年 1 月	• 規劃署向業主乙、丙及丁發出「完成規定事項通知書」。
2020 年 1 月下旬至 4 月上旬	• 政府因應 2019 冠狀病毒病疫情，實施特別工作安排。
2020 年 4 月中旬	• 規劃署發出「恢復原狀通知書」，要求事涉土地擁有人（包括業主乙、丙及丁）於三個月內移走土地上的剩餘物、碎片及填土物料，並在原地種草。
2020 年 7 月及 9 月	• 規劃署進行跟進視察，發現「恢復原狀通知書」未獲遵辦。
2021 年 2 月	• 經檢控組進行獨立評估後，規劃署向相關土地擁有人提出檢控。最終，大部分土地擁有人被法庭定罪及判處罰款。
2021 年 8 月及 2022 年 1 月	• 規劃署就「恢復原狀通知書」進行跟進視察，確認通知書的要求已獲遵辦。

圖 9 至圖 10：規劃署所提供有關個案三的圖片

圖 9



規劃署於 2018 年 10 月視察時所攝

圖 10



規劃署於 2022 年 1 月視察時所攝

個案(四)及(五):規劃署對重複違規個案的執管

個案(四)

日期	部門採取的跟進行動
2017 年 6 月	• 規劃署收到投訴,指某私人地段被人架設上蓋,用作堆放建築材料和機器。有關地段位於「綠化地帶」內,不可用作貯物,個案屬優先處理類別。
2017 年 6 月至 2018 年 1 月	• 規劃署三度嘗試實地視察,但因被圍封,只能從外面觀察,發現事涉地段被用作貯物及正進行工程(**首次違規**)。
2018 年 3 月	• 規劃署發出「強制執行通知書」,要求土地擁有人於三個月內停止將事涉地段用作貯物。
2018 年 6 月至 12 月	• 規劃署進行數次跟進視察,確認「強制執行通知書」已獲遵辦。
2019 年 2 月	• 規劃署發出「恢復原狀通知書」,要求土地擁有人移走事涉土地上的剩餘物、碎片及填土物料,並於原地種草。
2019 年 5 月至 7 月	• 規劃署就「恢復原狀通知書」數度進行跟進視察,發現只有部分位置被恢復原狀,部分範圍仍有硬鋪面。
2020 年 1 月	• 基於法定通知書未獲遵辦,在檢控組進行獨立評估後,規劃署向土地擁有人提出檢控。因應 2019 冠狀病毒病疫情及被告要求,法庭曾將聆訊延期。

日期	部門採取的跟進行動
2020年8月	• 經聆訊後，相關土地擁有人被法庭定罪及罰款。
2020年 9月及11月	• 規劃署再度進行跟進視察，確認事涉地段大致恢復原狀，故考慮向土地擁有人發出「完成規定事項通知書」。
2020年12月至 2021年2月	• 政府因應2019冠狀病毒病疫情，實施特別工作安排。
2021年 3月及6月	• 規劃署進行視察，發現事涉地段再次被用作貯物 **(第二次違規)**。 • 規劃署考慮到2020年9月及11月視察時曾發現事涉地段大致恢復原狀，故認為不應就先前發出的「恢復原狀通知書」提出第二次檢控。 • 然而，規劃署亦認為，基於相同地段再次出現違例發展，若發出「完成規定事項通知書」，同樣有欠穩妥。 • 因此，規劃署決定另立個案跟進。
2021年8月	• 規劃署就最新發現的違規情況，重新發出「強制執行通知書」，要求土地擁有人於一個月內停止將事涉地點用作貯物。
2021年 9月及10月	• 規劃署進行跟進視察，發現土地擁有人未有遵從「強制執行通知書」的要求，故在檢控組進行獨立評估後，向相關人士提出檢控。
2023年2月	• 土地擁有人在法庭聆訊中被定罪及判處罰款。
2023年 4月及6月	• 規劃署進行跟進視察，確認「強制執行通知書」已獲遵辦。

日期	部門採取的跟進行動
2023年7月	• 規劃署向土地擁有人發出「恢復原狀通知書」。
2023年 10月及12月	• 規劃署進行跟進視察，發現土地擁有人未有遵從「恢復原狀通知書」的要求。
2024年5月直至公署完成這項主動調查行動時	• 規劃署就未獲遵辦的「恢復原狀通知書」，向土地擁有人提出檢控。法庭聆訊正在進行中。

個案（五）

日期	部門採取的跟進行動
2019 年 2 月	• 規劃署進行主動巡查時，發現某個劃為「農業」地帶的私人地段被用作貯物及停車場 **（首次違規）**。
2019 年 5 月	• 規劃署發出「強制執行通知書」，要求土地擁有人於三個月內停止將事涉地段用作貯物及停泊車輛。
2019 年 8 月至 12 月	• 規劃署數度進行跟進視察，發現違規持續，故決定向土地擁有人提出檢控。 • 期間，土地擁有人去信規劃署，表示已租出事涉地段予其他使用者（下稱「租用人」）作物流用途。 • 規劃署了解到土地擁有人已透過法律程序，要求租用人清空場地，認為土地擁有人已採取合理步驟，履行「強制執行通知書」的要求，因此於 2020 年 7 月終止檢控程序。
2020 年 10 月至 2021 年 3 月	• 規劃署再就「強制執行通知書」進行跟進視察，確認違例發展已終止，故計劃向土地擁有人發出「恢復原狀通知書」。
2021 年 6 月	• 規劃署進行視察時，發現事涉地段再次涉及相同違例發展 **（第二次違規）**，並開立新個案處理。
2021 年 7 月	• 規劃署重新發出「強制執行通知書」（下稱「強制執行通知書 II」），要求土地擁有人於一個月內終止事涉地段的違例發展。
2021 年 8 月至 11 月	• 規劃署就「強制執行通知書 II」進行跟進視察，確認通知書已獲遵辦。

日期	部門採取的跟進行動
2022 年 1 月	• 規劃署向土地擁有人發出「恢復原狀通知書」，但該署職員在現場張貼通知書時，再次發現同樣違規狀況（**第三度違規**）。
2022 年 2 月	• 就規劃署發出的「恢復原狀通知書」，土地擁有人向發展局提出書面覆核申請。
2022 年 5 月	• 規劃署就第三度違規發出「強制執行通知書」（下稱「強制執行通知書 III」），要求土地擁有人於一個月內停止違例發展。
2022 年 6 月至 10 月	• 規劃署就「強制執行通知書 III」進行跟進視察時，仍然發現違規情況，故向土地擁有人提出檢控。
2022 年 9 月	• 發展局完成覆核，維持規劃署發出「恢復原狀通知書」的決定。
2023 年 1 月至 4 月	• 規劃署就「恢復原狀通知書」進行跟進視察，發現通知書未獲遵辦，故向土地擁有人提出檢控。
2023 年 8 月	• 就未有遵辦「強制執行通知書 III」，土地擁有人經聆訊後被法庭定罪及判處罰款。
2023 年 12 月	• 就未有遵辦「恢復原狀通知書」，土地擁有人經聆訊後被法庭定罪及判處罰款。
2024 年 1 月	• 因應該場地已獲城規會批給規劃許可，規劃署就「強制執行通知書 III」及「恢復原狀通知書」，發出「撤銷通知書」。

圖 11：規劃署所提供有關個案五的圖片

圖 11



個案所涉及的範圍

個案（六）: 地政總署對非法佔用政府土地個案的執管

日期	部門採取的跟進行動
2022 年 8 月	• 地政總署接獲投訴，指某地點被人非法傾倒建築廢物（「非法堆填」）。相關地點是劃為「海岸保護區」的政府土地，因此，個案屬優先處理類別。 • 地政總署曾就有關土地發出政府土地牌照[3]，訂明土地只可用於耕種。該署經視察及調查後確認，相關土地曾進行未經批准的非法堆填及填土工程。
2022 年 9 月	• 由於政府土地牌照持有人違反牌照條件，故地政總署撤銷有關牌照，並於事涉土地裝設政府土地告示牌，根據《土地（雜項條文）條例》在現場張貼法定通知，飭令佔用人於 21 日內停止佔用政府土地。 • 期間，地政總署人員遇見兩名人士（其中一人是已撤銷的政府土地牌照持有人），有關人士承認在政府土地上非法堆填及填土。 • 基於個案涉及「海岸保護區」的違例發展，地政總署同步將個案轉介相關部門（包括規劃署及土木工程拓展署）同步跟進。
2022 年 10 月	• 規劃署就地政總署的轉介作書面回覆，表示雖然事涉土地位於「海岸保護區」範圍，但事涉土地屬政府土地，因此較適宜由地政總署繼續跟進。 • 同月，地政總署進行視察，發現非法填土工程已停止，顯示佔用人已因應法定通知展開糾正，但現場仍有挖泥機及建築廢物。 • 因應佔用人提出的書面申請，地政總署同意就法定通知給予一個月寬限期。

3 根據《土地（雜項條文）條例》，地政總署在收到訂明費用後，可發出政府土地牌照，准許持牌人於訂明期間在未批租的政府土地上，搭建訂明尺寸和用途的構築物。政府土地牌照不得轉讓，如有違反任何牌照條件，地政總署可取消有關牌照。

日期	部門採取的跟進行動
2022 年 11 月	• 法定通知寬限期屆滿後，地政總署進行視察，發現挖泥機和建築廢物已被清除，現場再沒有進行非法填土工程，但有部分堆放的泥土仍佔用政府土地。
2022 年 12 月直至公署完成這項主動調查行動時	• 地政總署展開蒐證工作，將個案轉交其檢控組作獨立評估。2024 年 2 月，檢控組在審視個案後，認為未可確認達致合理定罪機會，因此決定不提出檢控。 • 地政總署已豎立政府土地告示牌，亦有派員定期視察，並沒有發現該處再有非法傾倒廢物、棄置物料或填土的情況。 • 根據土木工程拓展署的意見，地政總署確認現場填土狀況並未有構成斜坡安全風險。同時，隨著時間自然演替下，大部分位置已重新長出植物，地政總署會就現時（截至 2024 年 8 月）未重新長出植物的位置安排種草。地政總署稍後亦會安裝網絡攝錄機和安排護衞員定期巡邏，加強監察，以防止傾倒廢物等非法活動再現。

圖 12 至圖 13：地政總署所提供於 2024 年 8 月就個案六進行視察時拍攝的圖片

圖 12



圖 13

